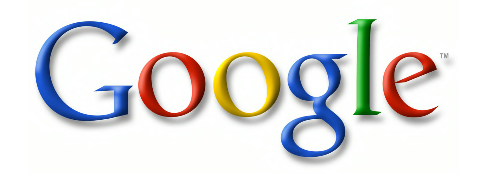


This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

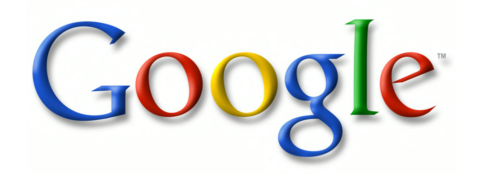
Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at http://books.google.com/



Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

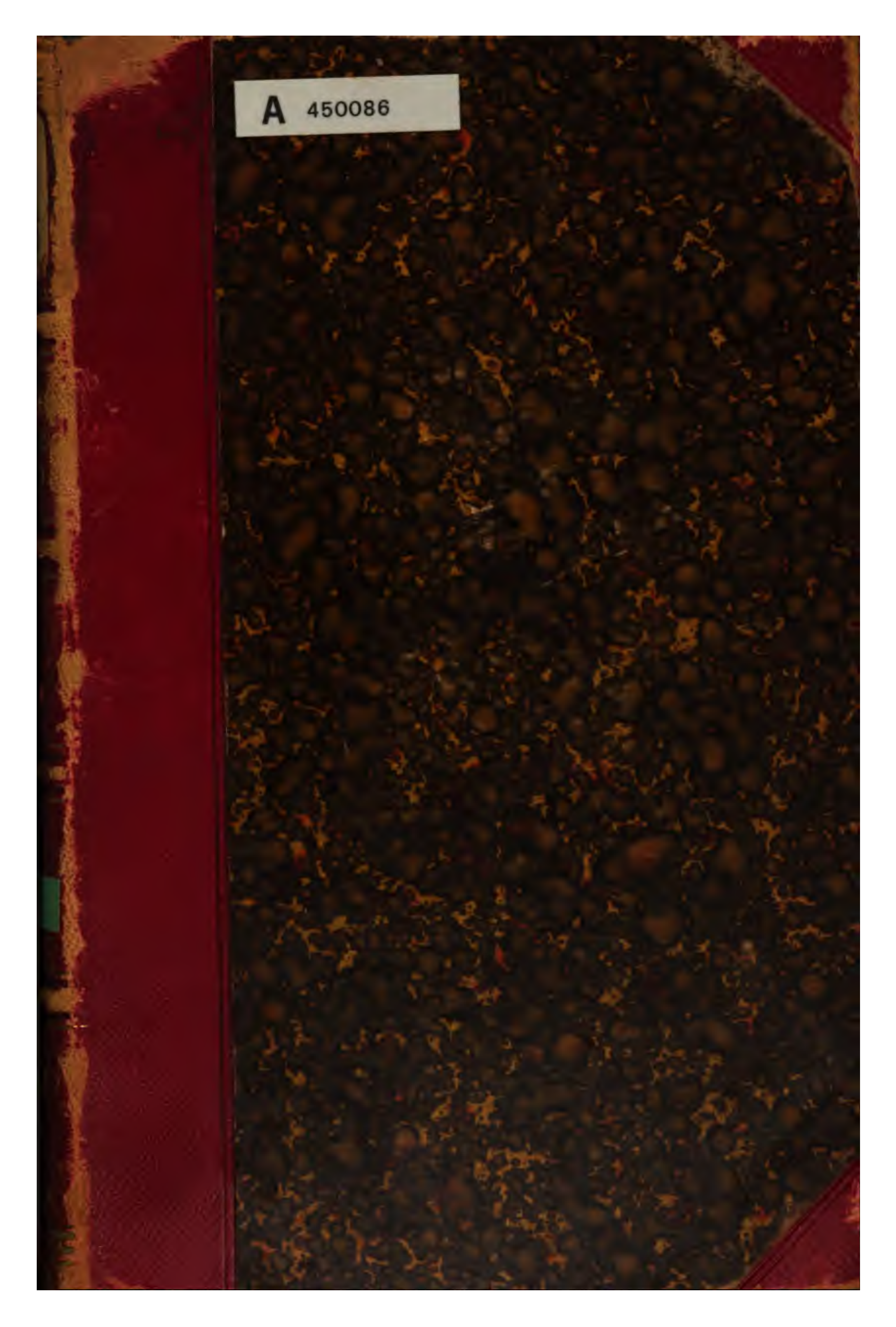
Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

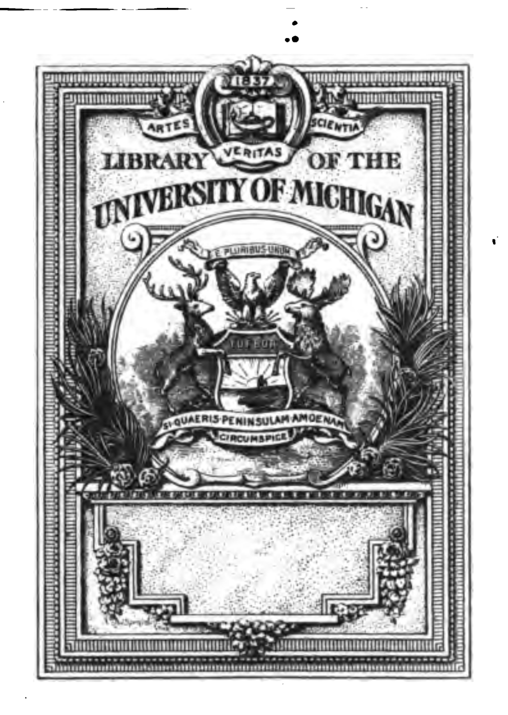
Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.
+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.
+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.
+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.


A 450086


1837
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE

~~1. 16. 4.~~ 3.

JC
355
.B85

29859

Der Bundesstaat.

Eine historisch-dogmatische Untersuchung

von

Dr. Siegfried Brie,
Professor der Rechte an der Universität Heidelberg.

Erste Abtheilung.

Geschichte der Lehre vom Bundesstaate.

Leipzig,
Verlag von Wilhelm Engelmann.
1874.

Vorwort.

Einige Worte über Entstehung und Zweck des Werkes, dessen ersten Theil ich hiemit der Oeffentlichkeit übergebe, werden zur Rechtfertigung und zum Verständniss desselben beitragen.

Den ursprünglichen Antrieb, mich eingehender mit der Lehre vom Bundesstaate zu beschäftigen, gab die sich mir aufdrängende Wahrnehmung, dass die herrschende, namentlich von Tocqueville begründete, von Waitz ausgebildete Theorie des Bundesstaates mit dem Wesen des Staates sowohl als des Bundes unvereinbar sei. Bei genauerer Prüfung stellte sich immer fester die Ueberzeugung: indem die bisher massgebende Ansicht den Grundgedanken des Bundesstaates findet in einer Theilung der staatlichen Aufgaben und Rechte zwischen Gesammtstaat und Partikularstaaten, wird eben damit die begriffsmässige Universalität des Staatszwecks und die nothwendige Einheit und Untheilbarkeit der Staatsgewalt preisgegeben; indem sie behauptet, dass der Gesammtstaat, von den Einzelstaaten durchaus unabhängig, nur auf dem Gesammtvolke ruhe, wird die Bundeseigenschaft des Gesammtstaats geleugnet; die allseitige consequente Durchführung dieser Theorie von dem Nebeneinanderbestehen zweier sachlich und persönlich getrennter Souveränitäten bei demselben Volke müsste zu einer völligen Zerreissung des Staatslebens führen. Das Studium der wirklichen Bundesverfassungen zeigte, dass in der That keine derselben eine solche Trennung und Nebenordnung anerkennt, sondern dass überall, auch in den republikanischen Bundesstaaten, zwischen der Gesammtheit und ihren Organen einerseits, den Einzelstaaten und deren Organen andererseits zahlreiche Berührungen und gegenseitige Einwirkungen stattfinden, welche von dem Standpunkte der bisherigen Theorie nicht oder nur ungenügend erklärt werden können. Bedeutsame geschicht-

liche Vorgänge im Norddeutschen Bunde, in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in den Vereinigten Staaten von Nordamerika belehrten mich zugleich, dass eine mit den Principien der herrschenden Lehre unverträgliche Befugniss der Centralgewalt, selbst ihre verfassungsmässig begränzte Competenz dem Bedürfniss gemäss zu erweitern, unentbehrlich sei für jeden Bundesstaat.

Schon hatten sich aus diesen Erwägungen die Grundzüge meiner eigenen Auffassung gebildet, als meine Studien über den Bundesstaat einen frischen Impuls erhielten durch die Vollendung unseres Deutschen Gemeinwesens. Für die Deutsche Staats- und Rechtswissenschaft war mir, nach der Neugründung des Deutschen Reiches, kein wichtigerer Gegenstand denkbar als das Reichsstaatsrecht, in welchem unsere gesammte Rechtsordnung gipfelt und durch dessen Einwirkung unser ganzes Volksleben einer tiefgreifenden, heilsamen Erneuerung entgegengeht. Fast einmüthig und mit vollem Rechte haben die Deutschen Publicisten als den juristischen Grundcharakter der neuen Deutschen Gesammtverfassung, welcher für jede wissenschaftliche Erkenntniss und Darstellung derselben massgebend sein müsse, die bundesstaatliche Einigung bezeichnet. So hat der Begriff des Bundesstaats für uns die unmittelbarste und umfassendste Bedeutung erlangt. Immer stärker und deutlicher aber hat sich andererseits die Unfähigkeit der herrschenden Theorie bekundet, von ihren Lehrsätzen aus die Bestimmungen der neuen bundesstaatlichen Ordnung zu erklären; ihre Vertreter sahen sich genöthigt zu den mannichfachsten Modifikationen und Abschwächungen, durch welche sie ihren inneren Halt und Zusammenhang verlor; vollends erschüttert wurde sie durch einzelne principielle, auf die Natur des Staates gegründete Angriffe; kein irgend annehmbarer Ersatz jedoch trat an ihre Stelle. Um so dringender und lohnender erscheint gegenwärtig die Aufgabe, eine dem Wesen des Staates wie den wirklichen Gestaltungen entsprechende Construktion des Bundesstaates in sorgfältiger Arbeit zu entwerfen. Eine solche Untersuchung über eine der complicirtesten Formen

menschlichen Zusammenlebens wird, bei richtiger Methode, auch für die Erfassung der Staatsidee überhaupt wichtige Gesichtspunkte ergeben; sie wird besonders fruchtbar sein für die seit Puffendorf nicht wieder ausführlich im Zusammenhang behandelte Lehre von den Staatenverbindungen und Staatenvereinen.

Zur rechten Erkenntniss der Natur und Bedeutung des Bundesstaates durchzudringen war aber nur möglich auf Grund einer sicheren Orientirung über Ursprung und Fortbildung des wissenschaftlichen Begriffes; werthvolle Anregung und Hülfe insbesondere zur näheren Feststellung und Beleuchtung der einzelnen Erfordernisse, Merkmale, Consequenzen durfte ich hoffen selbst von den mehr gelegentlich geäusserten und bisher weniger beachteten Gedanken über jene eigenthümliche Art politischer Organisation. Diese dogmengeschichtlichen Forschungen haben einen über meine Erwartungen hinausgehenden Umfang gewonnen, aber auch zu kaum erwarteten bedeutenden Resultaten geführt. Vor Allem hat sich gezeigt, dass der in Deutschland während der beiden letzten Jahrzehnte ausgebildeten und zur Herrschaft gelangten Theorie eine andere, durch eine Reihe hervorragender Deutscher Publicisten vertretene, vorangegangen war, welche, wenngleich nicht in erschöpfender Weise begründet und nicht allseitig entwickelt, doch ihrem inneren Kerne nach der Wahrheit näher gekommen ist und viele einzelne scharfsinnige und gehaltvolle Sätze aufgestellt hat. Im engsten Zusammenhang mit diesem Nachweis steht die Constatirung der Thatsache, dass die Deutsche Wissenschaft den Begriff des Bundesstaates nicht ursprünglich der Nordamerikanischen Union und deren Gegensatze zu der früheren Conföderation der Nordamerikanischen Colonieen entnommen, sondern dass sie denselben geschöpft hat aus der durch den Westphälischen Frieden bestimmten Gestaltung des alten Deutschen Reiches, und dass auch auf die späteren Entwickelungsstadien der Deutschen Lehre bis zur Gegenwart die Umwandelungen der Deutschen Gesammtverfassung fortdauernd den erheblichsten, ja bis zum Jahre 1848 beinahe ausschliesslichen Einfluss geübt haben.

In der Geschichte der Lehre vom Bundesstaate spiegelt sich die Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Die Einsicht, dass das ehemalige Deutsche Reich die ursprüngliche Basis gebildet hat für den Bundesstaatsbegriff, muss zudem gerade für die wissenschaftliche Beurtheilung der Institutionen des neuen Deutschen Reiches und namentlich ihrer Abweichungen von den modernen republikanischen Bundesstaaten in hohem Masse förderlich sein; sie wird insbesondere wesentlich dazu beitragen, die Unhaltbarkeit des von der neueren Theorie behaupteten principiellen Unterschiedes zwischen Bundesstaat und Staatenreich darzuthun. Ich darf deshalb wohl die Hoffnung aussprechen, dass die hier zum ersten Mal gebotene detaillirte Darstellung der Geschichte der Lehre vom Bundesstaate als ein nothwendiger und nützlicher Bestandtheil einer Monographie über den Bundesstaat werde anerkannt werden. Jede Ergänzung und Berichtigung dieses Versuches werde ich dankbar entgegennehmen.

Der zweite Theil meiner Arbeit, welcher die Begründung meiner eigenen Theorie aus dem Wesen des Staates und die Ausführung und Erprobung derselben an der Hand der wirklichen Bundesstaatsverfassungen enthalten wird, ist im Manuskript weit fortgeschritten und wird voraussichtlich während des nächsten Sommers erscheinen.

Lebhaft bedauere ich, dass ich die interessante Studie von Albert Hänel über die vertragsmässigen Elemente der Deutschen Reichsverfassung in der jetzt veröffentlichten Abtheilung nicht mehr habe berücksichtigen können. Hänel's Polemik gegen die herrschende Lehre vom Bundesstaate wie gegen den Umsturzversuch Seydel's hat mich aber nur bestärkt in der Ueberzeugung von der Zeitgemässheit einer neuen umfassenden Untersuchung über den Bundesstaat, während die von ihm selbst gegebenen, nach meinem Ermessen wenigstens in einem Hauptpunkte fehlgehenden, Andeutungen einer Construktion des Bundesstaates dieses Bedürfniss zu befriedigen nicht vermögen.

Heidelberg, im Januar 1874.

Der Verfasser.

Inhaltsverzeichniss.

Erste Abtheilung.

Geschichte der Lehre vom Bundesstaate.

§ 1.

Einleitender Ueberblick.

Wie vielfach auch die neuere staatswissenschaftliche Literatur den Begriff und das Wesen des Bundesstaates erörtert hat, so ist doch von Niemandem in umfassender Weise ein Versuch gemacht worden, die verschiedenen, weit auseinandergehenden Auffassungen dieser hochwichtigen und schwer zu analysirenden Staatsform übersichtlich zusammenzustellen[1]; noch weniger hat bisher die Entstehung und Fortbildung der Lehre eine erschöpfende Darlegung gefunden. Bis zu der jüngsten Zeit hinab begnügte man sich allgemein mit der Annahme, dass die Unterscheidung der beiden Begriffe „Staatenbund“ und „Bundesstaat“ der Deutschen Wissenschaft angehöre, aber veranlasst sei durch die in Nordamerika seit dem Abfall der Colonieen von England eingetretenen realen Gestaltungen, und dass auch für die weitere Ausbildung der Theorie vom Bundesstaate das Amerikanische Vorbild, zumeist durch Vermittelung Tocqueville's, wesentlich bestimmend gewesen sei[2]. Erst vor Kurzem ist der

---

[1] Nur eine kritische Beleuchtung einiger Ansichten geben: Welcker im Staats-Lexikon (1. Auflage. Band. 3 S. 106—112); Waitz in seiner Abhandlung über das Wesen des Bundesstaates an verschiedenen Stellen (vgl. insbesondere seine „Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen“ S. 154—155); G. Meyer, Grundzüge des Norddeutschen Bundesrechtes, §§ 2 u. 3. — Verhältnissmässig reiche Literaturangaben finden sich bei H. A. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl. Bd. 1 S. 96—97.

[2] Vergl. namentlich die Aeusserungen von Stahl, Die Deutsche

bedeutende Einfluss hervorgehoben worden, welchen die Opposition gegen die im Jahre 1815 geschaffenen staatenbündischen Verfassungen Deutschlands und der Schweiz auf die Untersuchungen über das Wesen des Bundesstaates ausgeübt habe[3]; eine wenig bekannt gewordene Schrift hat auch darauf hingewiesen, dass unmittelbar nach dem Ende des alten Deutschen Reiches und nach der Gründung des Rheinbundes und in engem Zusammenhange mit diesen Vorgängen die Ausdrücke „Staatenbund“ und „Bundesstaat“ aufgetaucht seien, ja dass bereits im siebzehnten Jahrhundert bei Puffendorf eine Andeutung der Idee des Bundesstaates sich finde[4].

Unsere Untersuchung wird zeigen, dass den vorliegenden dogmengeschichtlichen Behauptungen insgesammt wenigstens eine relative Richtigkeit zukommt; aber dieselben bedürfen, damit ein correctes und vollständiges Bild der historischen Entwickelung der Lehre sich darstelle, nicht allein der näheren Ausführung und Begründung, sondern auch vielfacher Ergänzung und theilweiser Berichtigung. Wir werden sehen, dass in der That um die Mitte des siebzehnten Jahrhunderts, und zwar im Hinblick auf die im Westphälischen Frieden festgestellte Ordnung des Deutschen Reiches, der Gedanke eines in eine Mehrzahl von Staaten sich gliedernden Staates eine wissenschaftliche Begründung erhal-

---

Reichsverfassung u. s. w. (Berlin 1849), S. 77; R. v. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften Bd. 1 S. 560; H. Schulze, System des deutschen Staatsrechts. Erste Abtheilung, S. 197 Anm. 1; H. v. Treitschke, Historische und politische Aufsätze, 1. Auflage. S. 474—475. (4. Aufl. Bd. 2 S. 112—113). — Auch der unlängst veröffentlichten Kritik des Bundesstaatsbegriffs von M. Seydel (Zeitschr. für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrgang 1872, S. 185 ff.) liegt keine irgend tiefer eindringende historische Forschung zu Grunde; der Verfasser scheint sogar von den zahlreichen vor dem Jahre 1848 in der Deutschen Literatur hervorgetretenen Erörterungen über Begriff und Wesen des Bundesstaates kaum die gewöhnliche Kenntniss zu besitzen.

[3] G. Meyer l. c. S. 8—9, und G. Cohn, Quid intersit inter confoederationem civitatum et civitatem confoederatam ct. (Pars prima, Gryphiae 1868), S. 4.

[4] G. Cohn l. c. S. 1—3.

ten hat, dass aber nicht Samuel von Puffendorf, sondern Ludolph Hugo als Urheber der neuen Lehre zu betrachten ist, und dass Puffendorf vielmehr gerade ihre Verbreitung durch seinen Widerspruch gehemmt hat. Von Neuem aufgenommen und zu allgemeinerer Geltung bei den Deutschen Staatsrechtslehrern erhoben wurde dieselbe ein Jahrhundert später durch Johann Stephan Pütter, welcher auch einen bedeutenden Fortschritt anbahnte, indem er aufmerksam machte auf die zwiefache mögliche Entstehungsart eines zusammengesetzten Staates. Die Auflösung des Reiches und die Errichtung des Rheinbundes waren es dann vorzüglich, welche das Bewusstsein von dem principiellen Unterschiede des zusammengesetzten Staates und des Staatenbundes stärkten und eine schärfere Terminologie hervorriefen; der Vergleich der bisherigen und der an ihre Stelle getretenen Form Deutschen Gemeinwesens liess zugleich als die charakteristischen Merkmale des Völkerstaates oder Bundesstaates im Gegensatz zum Staatenbund einen umfassenderen, weil allgemeinen Zweck und eine wirkliche Gewalt über die Bundesglieder, respektive ein gemeinschaftliches physisches Oberhaupt, annehmen. Der grossen Mehrzahl der Gebildeten jedoch und auch der Politiker blieb wenigstens die eigentliche Bedeutung der neuaufgekommenen Ausdrücke fremd, und sie verwendeten daher die letzteren in den Erörterungen über die nach der Befreiung Deutschlands auf dem Wiener Congress vereinbarte Gesammtverfassung in willkürlichster Weise; die Unklarheit der politischen Wünsche und die Unvollkommenheit der zunächst getroffenen Festsetzungen vermehrten und verlängerten noch diese theoretische Unsicherheit. Erst als das Wesen des Deutschen Bundes sich schärfer ausprägte und als derselbe in immer stärkeren Widerspruch zu den nationalen Bedürfnissen und Forderungen trat, suchten einige der hervorragendsten politischen Denker den Begriff des von ihnen zum politischen Programm erhobenen Bundesstaates im Gegensatz zum Staatenbunde näher zu bestimmen und fanden dessen Merkmale vorzugsweise in den Gegensätzen zu den bestehenden Bun-

deseinrichtungen; ähnliche Zustände führten gleichzeitig in der Schweiz zu ähnlichen, wenn auch unvollkommeneren, Ergebnissen. In dem grösseren Umfang der Bundescompetenz, namentlich in der principiellen Ausdehnung derselben auch auf die inneren Verhältnisse der Einzelstaaten, und in dem unmittelbaren Nexus der Staatenbürger mit der Centralgewalt sah man demgemäss die wesentlichen Momente des Bundesstaates; aus der früheren Theorie bewahrte man zugleich die Ansicht von der Unterthanenqualität der Einzelstaaten; die Organisation des Bundesstaates aber suchte man möglichst der als Musterverfassung geltenden constitutionellen Monarchie anzupassen. Ihren wissenschaftlichen Höhepunkt erreichte diese Entwickelungsperiode der Lehre in den scharfen, präcisen Sätzen Friedrich's von Gagern und in den ausführlichen und eingehenden Erörterungen Carl Welcker's; den Versuch ihrer praktischen Durchführung machten vornehmlich der Siebzehnerentwurf und die von der Deutschen Nationalversammlung beschlossene Reichsverfassung. Aber die politischen Erfahrungen, welche aus den Deutschen Bundesreformversuchen der Jahre 1848—1850 entsprangen, im Verein mit der Umgestaltung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, liessen nicht allein die Fragen der Organisation bei weitem mehr hervortreten, sondern lenkten auch die Theorie in wesentlich neue Bahnen: einerseits erschien nunmehr die Unabhängigkeit der Centralgewalt von den Einzelstaaten in ihrer Organisation wie in der Art ihrer Wirksamkeit als Erforderniss des Bundesstaates, andererseits glaubte man auch den Einzelstaaten eine Sphäre absoluter Selbständigkeit zuerkennen zu müssen. Die so vorbereitete Annahme der Nothwendigkeit einer strengen Scheidung zwischen der bundesstaatlichen Gesammtgewalt und den Einzelstaatsgewalten wurde zu einer Lehre von einer durchgreifenden Theilung der Gewalten im Bundesstaate gesteigert namentlich durch den Einfluss, welchen die von Tocqueville aus der Nordamerikanischen Unionsverfassung abgeleitete Doktrin erlangte. In einer epochemachenden Abhandlung unternahm Waitz darzuthun, das Wesen des Bun-

desstaates erfordere, dass der „Gesammtstaat“ und die Einzelstaaten je einen Theil der staatlichen Aufgaben und Funktionen mit völliger Trennung der beiderseitigen Sphären und völliger gegenseitiger Unabhängigkeit erfüllten, indem beide gleichmässig unmittelbar auf dem Volke ruhten; eine Unterwerfung der Einzelstaaten unter eine höhere Staatsgewalt bestehe nur in dem vom Bundesstaate generisch verschiedenen Staatenreiche. Die von Waitz entwickelte Theorie gelangte allmählich während der beiden letzten Jahrzehnte in Deutschland zu weitester Verbreitung und massgebendem Ansehen, wenn auch die meisten Deutschen Staatsrechtslehren den alten Satz von der Unterordnung der Einzelstaaten unter die bundesstaatliche Centralgewalt festhielten; gleichzeitig traten ausserhalb Deutschlands mehrere Schriftsteller, überwiegend durch Tocqueville's Einwirkung bestimmt, mit ähnlichen Ansichten hervor. Bedeutsame Modifikationen der vorherrschenden Auffassung sind erst in jüngster Zeit veranlasst worden durch den Hinblick auf die Verfassung des Norddeutschen Bundes und des neuen Deutschen Reiches: die föderative Seite des Bundesstaates wurde nunmehr wieder stärker geltend gemacht, auch das Bedürfniss, respektive die Möglichkeit absoluter Trennung der Zuständigkeitssphären der Centralgewalt und der Einzelstaatsgewalten bestritten, und namentlich der ersteren die Befugniss, ihre Competenz je nach dem praktischen Bedürfniss selbst zu erweitern, als nothwendig vindicirt. Die durch solche einzelne Veränderungen stark erschütterte Lehre von der Theilung der Souveränität im Bundesstaate ist endlich, mit besonderem Hinweis auf das neue Deutsche Reich, Gegenstand principieller Bekämpfungen geworden, welche aber zugleich gegen den Bundesstaatsbegriff überhaupt sich richten.

Schon aus der vorausgesandten kurzen Skizze dürfte deutlich erhellen, dass die Theorie des Bundesstaates sich nicht in constantem Fortschritt entfaltet hat, sondern sehr mannichfachen Wandelungen und Schwankungen unterlegen ist. Diese Unstetigkeit wurde, wie sich gleichfalls ergiebt, nur in geringerem Masse durch die in der Wissenschaft

sich befehdenden grundsätzlichen Richtungen oder durch die geistige Eigenart der Schriftsteller herbeigeführt; vielmehr war in erster Linie bestimmend der Einfluss, welchen die wechselnden Phasen der politischen Gestaltungen und Bestrebungen vor Allem der Deutschen Nation auf unsere Lehre übten und, bei deren tiefgreifender Bedeutung für das gesammte Leben insbesondere der Deutschen Nation, fast unausbleiblich üben mussten[5]. Die Abhängigkeit auch der theoretischen Staatswissenschaft von dem praktischen Staatsleben wird kaum durch die Geschichte irgend einer andern Lehre so deutlich und stark dargethan. Für uns aber folgt aus der bezeichneten Thatsache die Nothwendigkeit, unsere dogmengeschichtliche Erörterung zunächst nach den Abschnitten zu gliedern, welche in der Geschichte der Deutschen Gesammtverfassung seit dem Westphälischen Frieden hervortreten; innerhalb dieser Abschnitte werden dann auch die übrigen Momente, welche für die verschiedenen Ansichten von Einfluss gewesen sind, ihre geeignete Stelle finden.

Es wird jedoch räthlich sein, vorerst festzustellen, ob und inwieweit etwa schon in früherer Zeit Spuren der Idee des Bundesstaates sich nachweisen lassen.

§ 2.

A. Anklänge an die Idee des Bundesstaates im Alterthum, im Mittelalter und im Beginn der Neuzeit.

Den Gedanken des Bundesstaates oder überhaupt eines aus Staaten zusammengesetzten Staates hat weder die antike noch die mittelalterliche Staatslehre gefasst; auch der moder-

---

[5] Dass die älteren, ausschliesslich durch die Deutsche Verfassungsgeschichte bestimmten Entwickelungsstufen der Lehre dem allgemeinen wissenschaftlichen Bewusstsein in Deutschland fast gänzlich entschwunden sind, erklärt sich wohl vornehmlich aus der seit dem Jahre 1848 aufgekommenen Unterscheidung zwischen Staatenreich und Bundesstaat, welche alle an das alte Deutsche Reich sich anschliessenden Theorieen als gar nicht den Bundesstaat betreffend erscheinen liess.

nen Staatswissenschaft ist er längere Zeit fremd geblieben; nur ganz vereinzelte Anklänge an denselben sind vor der Mitte des siebzehnten Jahrhunderts zu finden.

I. Bundesformen und selbst mehr oder weniger bundesstaatliche Bildungen fehlten freilich dem classischen Alterthume keineswegs[1]; aber diese thatsächlichen Erscheinungen waren doch nicht geeignet, auf die Staatslehre der Hellenen und Römer bestimmend einzuwirken. Während der Blüthezeit des Griechischen Staatslebens bildete in den civilisirten Theilen von Hellas regelmässig jede Stadt mit einem kleinen Landgebiete einen Staat für sich; im Vordergrunde standen durchaus einzelne besonders mächtige städtische Gemeinwesen, welche, wenn sie mit anderen Städten dauernde politische Vereinigungen schlossen, dadurch fast immer nur ihre Herrschaft leichter zu begründen oder in eine mildere Form zu kleiden suchten[2]. Von diesen Stadtstaaten aber und ganz vornehmlich von den beiden städtischen Hauptstaaten abstrahirten die politischen Denker bis auf Aristoteles beinahe ausschliesslich ihre allgemeinen staatlichen Begriffe, und selbst jener grosse Kenner der verschiedensten Verfassungen hat sich in seinen staatlichen Grundideen nur selten zu einer vielseitigeren Auffassung erhoben: so geht auch ihm das Staatsleben auf in der ein-

---

[1] Ueber die Griechischen Conföderationen, besonders die späteren, giebt reichhaltige und zuverlässige Auskunft: Freeman, History of Federal Government, Vol. I, 1863. Die altitalischen Bünde (Lange, Römische Alterthümer, Bd. 1, 2. Aufl., S. 55 u. 67 ff.) haben noch keine zusammenfassende Darstellung gefunden. Ueber die höchst interessante Bundesverfassung der Lykier s. Freeman l. c. S. 208 ff.

[2] Das Wesen dieser Scheinbünde zeichnet scharf Polybius, Histor. (ed. Bekker) II, 37: „Πολλῶν ἐπιβαλομένων ἐν τοῖς παρεληλυθόσι χρόνοις ἐπὶ ταὐτὸ συμφέρον ἀγαγεῖν Πελοποννησίους, οὐδενὸς δὲ καθικέσθαι δυνηθέντος διὰ τὸ μὴ τῆς κοινῆς ἐλευθερίας ἕνεκεν ἀλλὰ τῆς σφετέρας δυναστείας χάριν ἑκάστους ποιεῖσθαι τὴν σπουδήν . . . .“ — Eine kurze Uebersicht über die Geschichte der Spartanischen und Athenischen Symmachieen giebt Schoemann, Griechische Alterthümer (1. Aufl.), Bd. 2, S. 92—107.

zelnen Stadt, welche sich selbst genügend, mit anderen Städten höchstens für einzelne bestimmte Zwecke obligatorische Vertragsverhältnisse eingeht, nicht aber gemeinsamen politischen Organisationen sich einordnet.[3] Als dann in der Zeit der Makedonischen und Römischen Obmacht ausgedehnte und wohlorganisirte Föderationen die Leitung der Griechischen Geschicke übernahmen[4], hatte die Staatslehre der Griechen bereits ihren Höhepunkt überschritten. Die herrschenden Philosophenschulen verhielten sich überhaupt dem wirklichen Staate gegenüber negativ und scheinen daher die neu hervorgetretenen staatlichen Gestaltungen keiner Aufmerksamkeit gewürdigt zu haben; aber auch dem scharfblickenden Historiker und Politiker, welcher den Achäischen Bund so schön verherrlicht hat, ist, da er an den hergebrachten Begriffen festhielt, die Idee des Staatenvereines oder gar des Bundesstaates nicht aufgegangen. Polybius sah allerdings, dass hier eine über Freundschaft und Bündniss hinausreichende politische Gemeinschaft vorliege und erkannte ihre Staatsähnlichkeit[5]; aber der Mangel des Zusammenwohnens innerhalb derselben Stadtmauern schien ihm doch die Anwendbarkeit des Begriffes „πόλις" auszuschliessen, und das Verhältniss der Gliederstaaten zur Gesammtheit liess er völlig unbestimmt.[6]

---

[3] Besonders wichtig sind in dieser Hinsicht die Erörterungen über die Unterschiede zwischen πόλις und συμμαχία: Polit. III, 9.

[4] Mit Recht bezeichnet Freeman (S. 219) die letzten 150 Jahre der Griechischen Unabhängigkeit als die „Federal period of Grecian history".

[5] Neben der berühmten Aeusserung Hist. II, 37 (s. die folgende Note) zeugt von dieser Auffassung namentlich der häufige Gebrauch der Ausdrücke „συμπολιτεία" und „συμπολιτεύεσθαι" in Bezug auf die Achäische Gesammtverfassung. (Hist. IV, 25 heisst auch der Aetolische Bund „συμπολιτεία".) Die Worte „ἔθνος" und „σύστημα", welche Polybius gleichfalls zur Bezeichnung der Gesammtheit der Achäer anwendet, haben einen minder bestimmten Sinn.

[6] Hist. II, 37: . . . . „Τοιαύτην καὶ τηλικαύτην ἐν τοῖς καθ' ἡμᾶς καιροῖς ἔσχε προκοπὴν καὶ συντέλειαν τοῦτο τὸ μέρος (Peloponnes) ὥστε μὴ μόνον συμμαχικὴν καὶ φιλικὴν κοινωνίαν γεγονέναι πρα-

Die Römische Staatswissenschaft war zu unselbständig, als dass sie leicht einen den Griechischen Lehrmeistern unbekannten complicirten Begriff gefunden hätte. Sie entbehrte ausserdem jeder unmittelbaren praktischen Veranlassung zur Aufstellung einer Theorie über Staatenvereine[7]; denn die Stadt Rom erweiterte zwar fortwährend den Bereich ihres Einflusses und ihrer Herrschaft auf dem Wege der Bundesverträge[8], aber sie vereinigte niemals ihre zahlreichen mehr oder weniger abhängigen Bundesgenossen zu einem Bundesorganismus[9]; und das spätere Römische Reich umfasste wohl städtische Gemeinwesen mit ziemlich ausgedehnter Autonomie[10], aber liess keine besonderen Staatspersönlichkeiten innerhalb seiner Gränzen bestehen[11].

γμάτων περὶ αὐτοὺς, ἀλλὰ καὶ νόμοις χρῆσθαι τοῖς αὐταῖς καὶ σταθμοῖς καὶ μέτροις καὶ νομίσμασιν, πρὸς δὲ τούτοις ἄρχουσι βουλευταῖς δικασταῖς τοῖς αὐτοῖς, καθόλου δὲ τούτῳ μόνῳ διαλλάττειν τοῦ μὴ μιᾶς πόλεως διάθεσιν ἔχειν σχεδὸν τὴν σύμπᾶσαν Πελοπόννησον, τῷ μὴ τὸν αὐτὸν περίβολον ὑπάρχειν τοῖς κατοικοῦσιν αὐτὴν, τἄλλα δ' εἶναι καὶ κοινῇ καὶ κατὰ πόλεις ἑκάστοις ταὐτὰ καὶ παραπλήσια“. — Wie wenig der grosse Geschichtschreiber sich das eigentliche Wesen des Achäischen Bundes klar zu machen versucht hat, geht namentlich daraus hervor, dass er nicht einmal die Gesammtinstitutionen von den gleichen oder ähnlichen Institutionen der Einzelstaaten sondert, ebenso hinsichtlich der letzteren nicht bemerkt, ob die Uebereinstimmung auf Bundesgebot beruhe oder eine freiwillige sei.

7 Mit fremden Staatenvereinen kamen freilich die Römer auch in späteren Zeiten wiederholt in Berührung, ja liessen dieselben unter ihrer Botmässigkeit fortbestehen; aber diese Gestaltungen fanden bei ihnen natürlich nur ein sehr geringes Interesse.

8 Ueber die Römischen foedera aequa und non aequa: Artikel »Foedus“ (von Rein) in Pauly's Realencyklopädie Bd. 3 S. 495 ff., und Walter, Geschichte des Römischen Rechts (3. Aufl.) § 94, §§ 224—232.

9 Die Römer begründeten nur eine sehr mannichfaltige „association des vaincus“ (Laurent, Histoire du droit des gens, Bd. 3, S. 62).

10 Die Ansicht Kuhn's (Die städtische und bürgerliche Verfassung des Römischen Reichs Bd. 1, S. IX), dass das Römische Reich eine Föderativrepublik souverainer Staaten gewesen sei, hat schon Cohn, l. c. S. 12 mit Recht zurückgewiesen.

11 Die populi liberi et foederati, welche bis zu Ende des dritten

II. Die beiden Hauptautoritäten, von denen die mittelalterliche Staatslehre in allen nicht unmittelbar mit der kirchlichen Auffassung zusammenhängenden Fragen sich leiten liess, Aristoteles und das Corpus iuris civilis, gaben somit keinen Anhalt für Erörterungen über Staatenvereine und speciell über Bundesstaaten. Die realen Gestaltungen, welche auch in diesem vorzugsweise der abstrakten Spekulation zugewandten Zeitalter auf dem Gebiete der politischen Theorieen einen im Ganzen nicht unerheblichen Einfluss geäussert haben[12], konnten doch die Idee des Bundesstaates kaum in das wissenschaftliche Bewusstsein rufen, theils weil dieselbe zu unvollkommen oder vollkommener nur in engem Kreise verwirklicht wurde, theils aber auch, weil andere herrschende Vorstellungen entgegentraten. Das wiederhergestellte Römische Kaiserthum hatte als eine für das Wohl der gesammten Christenheit bestimmte Obergewalt über die verschiedenen christlichen Völker allerdings eine gewisse Aehnlichkeit mit der Centralgewalt eines organisirten Staatenvereins; aber während thatsächlich seine Macht eine höchst geringe war, betrachtete doch die Theorie, durch die Aussprüche des Römischen Rechts bestimmt[13], das „Imperium Romanum“ als einen einfachen Staat, in welchem die einzelnen „regna“ keinen rechten Platz fanden[14]; nur wenige hervorragende Denker, wie Engelbert von Volkersdorf[15]

Jahrhunderts n. Chr. vorkommen, galten als externi (l. 7 pr. D. De captivis 49, 15).

[12] Vgl. den, im Uebrigen nicht sehr bedeutenden, Aufsatz F. Foerster's über die Staatslehre des Mittelalters (in der Allgemeinen Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur, Jahrgang 1853), Art. II.

[13] Das Ueberwiegen des Römischen (heidnischen) Elements in der mittelalterlichen Auffassung des Kaiserthums hat richtig hervorgehoben Laurent, Histoire du droit des gens Bd. 6 S. 29 u. S. 130—134.

[14] S. z. B. die in der Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft Bd. 2 S. 246 ff. abgedruckte Disputation des Ubertus von Lampugnano, „Utrum omnes Christiani subsunt Romano Imperio“?

[15] Engelberti abbatis Admontensis Liber de Ortu, Progressu et Fine imperii Romani (in der Maxima bibliotheca veterum patrum, tomus XXV, Lugduni 1577), bes. cap. 15 argum. tertium und cap. 17 in f.

und Dante[16] wiesen dem Kaiser die Realisirung der allgemeinen Glückseligkeit oder die Wahrnehmung der allgemeinen und höheren Interessen zu, den Einzelstaaten die Verwirklichung der Glückseligkeit der einzelnen Völker oder die Sorge für deren besondere Interessen, und näherten sich so in einer Hauptrichtung dem Gedanken des Bundesstaates.[17] In noch höherem Masse glich die Feudalordnung, welche seit dem zehnten und elften Jahrhundert das ganze christliche Abendland durchdrang, namentlich je mehr sie den allgemeinen Staatsverband absorbirte und je grösseren Einfluss die Lehenscurien erlangten, einem organisirten Staatenvereine und insbesondere einem Bundesstaate; aber das Lehenwesen war principiell unstaatlich, und in der Theorie hatte das Lehenrecht fortdauernd eine selbständige Stellung neben dem auch das Staatsrecht umfassenden Landrechte; so lange das Feudalwesen unerschüttert bestand, konnte daher nicht leicht aus demselben der Gedanke des Bundesstaates erwachsen.[18] Die freien Einungen endlich, welche seit dem dreizehnten Jahrhundert das Deutsche Reich und die angränzenden Länder erfüllten[19], waren zum grossen Theile Staatenvereinen nahe verwandt, und selbst einzelne bundesstaatsähnliche Bildungen traten unter ihnen hervor[20];

---

[16] Dante, De Monarchia (ed Alessandro Torri, in Livorno 1844), Lib. I cap. 16.

[17] Es ist daher unrichtig, wenn Laurent (l. c. Bd. 6 S. 134 ff.) den grossen Florentiner als Vorfechter einer durchaus einheitlichen Universalmonarchie darstellt.

[18] In der mittelalterlichen Staatslehre zeigt sich überhaupt gar keine Berücksichtigung des praktisch so überaus wichtigen Lehensverbandes (Foerster l. c. S. 922).

[19] O. Gierke, Das Deutsche Genossenschaftsrecht I, S. 296 ff.; II, S. 835 ff.

[20] Als solche, wenn auch nicht als wahre und ausgebildete Bundesstaaten, betrachte ich namentlich den grossen Rheinischen Städtebund (Gierke I, S. 476—481) und die Hansa. Wenn Gierke (I, § 50, S. 530 ff.) auch den Bund der Friesischen Seelande und die Schweizerische Eidgenossenschaft als „bundesstaatliche Bildungen" hinstellt, so hat er, wie die begrifflichen Erörterungen in Bd. II l. c. zeigen, diesen Ausdruck in einer sehr vagen Bedeutung gebraucht.

aber ihre Ordnung war doch eine zu wenig fest ausgeprägte und beständige, um einer neuen Theorie als Ausgangspunkt und Basis zu dienen, auch die Bedeutung der einzelnen Verbände zeitlich und räumlich (oder wenigstens in einer dieser beiden Beziehungen) eine zu beschränkte, um überhaupt die Aufmerksamkeit der in den hohen Regionen des Imperium Romanum einherschreitendeu Publicisten anzuziehen.[21]

III. Als im Beginne der Neuzeit die Staatswissenschaft zu frischem Leben erwachte, gründete sie sich zunächst auf ein tiefer eindringendes Studium des Alterthums. Sowohl diese antike Betrachtungsweise als das seit dem 15. Jahrhundert immer stärker hervortretende Bestreben der einzelnen Europäischen Nationen, sich zu einheitlichen und unabhängigen Staatskörpern abzuschliessen, erhoben den Begriff der Souveränität in schärfster Ausprägung zum leitenden Princip der gesammten Staatslehre[22]. Die beiden Föderationen, welche eine wichtige Stellung in der europäischen Politik gewannen[23], konnten freilich auch von der staats-

---

[21] Dass durch das politische Einungswesen die Möglichkeit bundesstaatlicher Gemeinwesen sichtbar wurde, hat Gierke (II, S. 835) mit Recht behauptet; dass aber diese Möglichkeit „erkannt" wurde (II, S. 853), können wir ihm nicht zugeben, und haben seine Auseinandersetzungen in keiner Weise dargethan, da die theilweise Verwirklichung eines Begriffs mit dessen Erkenntniss durchaus nicht identisch ist.

[22] Ueber die Begründung der modernen Souveränitätslehre durch Bodin vergl. insbesondere Bluntschli, Geschichte des allgemeinen Staatsrechts, S. 22 ff. Bluntschli legt jedoch, der Aufgabe seines Buches gemäss, das Hauptgewicht auf die Bedeutung des Begriffes für das innere Staatsleben, während für unsere Erörterung vorzugsweise die Anwendung desselben auf die äusseren Staatsverhältnisse von Wichtigkeit ist.

[23] Die Schweizerische Eidgenossenschaft hatte namentlich in der zweiten Hälfte des 15. und in den ersten Jahrzehnten des 16. Jahrhunderts die Stellung einer Grossmacht, blieb aber auch später ein sehr bedeutendes Glied des Europäischen Staatensystems; die junge Union der Niederlande war in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts die lei-

wissenschaftlichen Theorie nicht völlig ignorirt werden[24]; aber die Schweizerische Eidgenossenschaft ebenso wie die Vereinigten Niederlande waren aus Bündnissen, resp. Gesellschaftsverträgen hervorgewachsene lose Staatenbünde: man konnte deshalb, ohne sich mit der rechtlichen und thatsächlichen Gestaltung in allzu starken Widerspruch zu setzen, dieselben als blosse Freundschafts- und Bündnissverhältnisse völlig souveräner Einzelstaaten auffassen[25]. Wo hingegen in der frühern oder gleichzeitigen Geschichte eine einheitlicher organisirte und mit weitreichenden Befugnissen ausgestattete Centralgewalt erschien, da glaubte man nur die politische Gesammtheit als einen Staat ansehen zu dürfen, nicht auch die einzelnen relativ selbständigen und den

---

tende protestantische Macht und das Centrum der gesammten Europäischen Politik.

[24] Auffallend ist es jedoch, dass Hugo Grotius in seinem berühmten völkerrechtlichen Werke, obwohl er die Lehre von den foedera aequalia und inaequalia mit vielen antiken Beispielen erörtert (De Jure Belli ac Pacis I, 3, 21 u. II, 15, 6 u. 7), die Staatenvereine kaum mit einigen allgemeinen Worten (I, 3, 7, 2) erwähnt.

[25] Ausführlich entwickelt diese Auffassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft („tot esse apud Helvetios Respublicas, quot civitates"; „quam plurimos in eo errore versari, ut Helvetiorum unam putent et eandem esse civitatem, cum tamen tredecim Respublicae finibus et imperio divisae sint"; „viginti Respublicas finibus et imperio divisas, aequo foedere in societatem et amicitiam convenisse, legibus tamen et conditionibus diversis") Bodinus, De Republica Lib. I cap. 7. — In Bezug auf die Vereinigten Niederlande stellt Hugo Grotius in seinem Apologeticus (Parisiis 1622), Cap. I den Satz auf: „apud nos vere dicitur summum imperium non penes illos esse legatos nationum qui Federati proceres dicuntur, sed penes cuiusque nationis primores, quae quidem nationes ad opem mutuam foedere connectuntur"; eine zwiefache Souveränität sei undenkbar „quia ea summi natura est ut nihil illud non modo superet, sed et exaequet." Damit stimmt die allgemeine Charakteristik der „Staatensysteme" (De J. B. et P. I, 3, 7, 2): . . . . „etiam accidere potest ut plures civitates arctissimo inter se foedere colligentur, et faciant σύστημα quoddam, ut Strabo non uno loco loquitur, neque tamen singulae desinant statum perfectae civitatis retinere: quod tum ab aliis, tum ab Aristotele etiam, notatum est non uno loco".

Gesammtwillen bildenden Theile.[26] Auch das Deutsche Reich wurde daher von denjenigen Schriftstellern, welche in demselben eine über das „ius foederis ac societatis“ hinausgehende Einheit anerkannten und doch sich auf die Seite der Fürsten gegenüber den kaiserlichen Ansprüchen neigten, für einen aristokratischen (Einheits-) Staat erklärt[27].

B. Die Zeit des Deutschen Reiches nach dem Westphälischen Frieden.

§ 3.

1. Erste Begründung der Lehre.

Der Westphälische Friede brachte die Deutsche Reichsverfassung zum Abschluss auf lange Zeit, indem er namentlich der Landeshoheit in weltlichen und geistlichen Dingen eine reichsgrundgesetzliche Sanktion verlieh und andererseits den Kaiser in allen irgend erheblichen Reichsangelegenheiten ausdrücklich an die Zustimmung des Reichstages band, ohne jedoch den einzelnen Reichsständen Souveränität beizulegen oder den Kaiser auf bestimmte Reservatrechte zu beschränken.[1] Damit war, wenn auch eine durchgreifende feste Abgränzung zwischen der Zuständigkeit der Reichs-

---

[26] Vgl. namentlich die Ausführungen Bodin's (De Republica Lib. I cap. 7 und Lib. II cap. 6) über die Gemeinwesen der Achäer, Aetolier und Lykier, so wie über das Deutsche Reich. Der älteste Bearbeiter des Schweizerischen Bundesrechts (Respublica Helvetiorum auctore Josia Simlero) neigt sich sogar dahin, die Eidgenossenschaft wegen ihres engen inneren Zusammenhangs als „una Respublica“ zu betrachten und zu bezeichnen. (Ausg. v. 1608, Bl. 1b—2a; s. auch die in der vorigen Note citirte zweite Stelle aus Bodin).

[27] Nach dem Vorgange Bodin's (a. d. a. O.) hat bekanntlich während des dreissigjährigen Krieges Bogislaus Philipp v. Chemnitz (Hippolithus a Lapide, Dissertatio de ratione status in Imperio nostro Romano-Germanico) darzuthun gesucht, dass das Reich eine Fürsten-Aristokratie sei.

[1] Vergl. Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte (5. Aufl.), §§ 525 u. 526 (insbes. § 525 Anm. über die Frage der Aufzählung der kaiserlichen Reservatrechte, § 525 N. s über die Bezeichnung „ius territoriale“, § 526 N. b über den von Französischer Seite

gewalt und derjenigen der Territorialgewalten fehlte, ein im Ganzen sicheres Fundament für eine rechtswissenschaftliche Construction des Reiches und seiner Glieder gegeben.

I. Der Erste, welcher den Beweis zu führen unternahm, dass die Deutschen Territorien einer höheren Staatsgewalt untergeordnete Staaten geworden seien, und durch diese Darlegung den Begriff des aus Staaten zusammengesetzten Staates in die Wissenschaft einführte, war Ludolph Hugo in einer 1661 veröffentlichten Helmstädter Doktordissertation[2].

An die Spitze seiner ebenso geistreichen wie gründlichen Arbeit stellt Hugo den Satz: „Es liegt vor Augen, dass unser Reich durch eine zwiefache Regierung gelenkt wird; denn das Reich als Gesammtheit bildet ein gemeinsames Staatswesen, und die einzelnen Gebiete, aus denen es zusammengesetzt ist, haben besondere Fürsten oder Magistrate, Gerichte und Rathsversammlungen und überhaupt ein besonderes, jenem höheren untergeordnetes Staatswesen." Als seine Aufgabe bezeichnet er, die Ursache und das Wesen dieser Unterscheidung nachzuweisen, und sodann in Kürze auszuführen, was von der höchsten Gewalt der Reichsregierung, beziehungsweise den Einzelregierungen zukomme[3].

---

in Anwendung auf die Reichsstände vorgeschlagenen Ausdruck: „droits de souveraineté").

[2] Ludolphi Hugonis Dissertatio de statu regionum Germaniae et regimine principum summae imperii reipublicae aemulo, nec non de usu et auctoritate iuris civilis privati, quam in hac parte iuris publici obtinet (sub praesid. Henr. Binnii), Helmst. 1661. Ich benutze die Ausgabe von Hert, Giessen 1689. — Der Autor (geb. 1630, † 1704), ein Schüler Conring's, hat sich bald dem praktischen Staatsdienste zugewendet und viele Jahre hindurch als Hannöverscher Geheimer Rath und Vicekanzler eine sehr einflussreiche und hochgeachtete Wirksamkeit entfaltet, namentlich auch mehrere Staatsschriften von hervorragendem Werthe verfasst. (Näheres über ihn und seine Leistungen bei Spittler, Geschichte des Fürstenthums Hannover, Bd. 2 S. 243—245 in der Note, und bei Rotermund, Das gelehrte Hannover, Bd. 2, Bremen 1823, S. 432—433).

[3] Propositi Explicatio § I.

Seine dogmatische Darlegung geht, entsprechend dem historischen Verlaufe der Deutschen Staatsentwickelung seit der Gründung des grossen Fränkischen Reiches[4], aus von der Schwierigkeit, grosse Reiche einheitlich und gut zu regieren. Zur Ueberwindung dieser Schwierigkeit sei es nothwendig, für die Bedürfnisse des Staatslebens insgemein[5] den Grossstaat in verschiedene Gebiete zu zerlegen und denselben Vorsteher mit einer „universellen" Gewalt zu geben[6]. Wenn die über die einzelnen Theile gesetzten Obrigkeiten nur Beamte des Reichsoberhaupts und von dessen Willen in jeder Beziehung durchaus abhängig seien, so bestehe freilich nur eine Gliederung in Provinzen, nicht in Staaten; die Deutschen Territorialgewalten hingegen seien selbständig, wenn auch dem Gesammtstaate untergeordnet, und daher für Staatsgewalten zu erachten[7]. Von den Gliedern einer über ein gewöhnliches Bündniss hinausgehenden Staatenvereinigung nach Art des Achäischen, des Niederländischen und des Schweizerischen Bundes unterschieden sich andererseits die Deutschen Einzelstaaten dadurch, dass sie einer höhern Staatsgewalt unterworfen seien, während durch solche Föderationen eine wirkliche Unterordnung, eine „subiectio civilis" der Mitglieder nicht begründet werde[8]. — Hugo verbirgt sich allerdings nicht, dass die Unterordnung unter eine höhere Gewalt

---

[4] Einen Abriss der geschichtlichen Entstehung und Ausbildung der Landeshoheit sendet Hugo im ersten Capitel voraus.

[5] „non huius aut illius rei causa, sed ad pleraque omnia, quae usus vitae civilis desiderat".

[6] Cap. II, §§ 1—3.

[7] ib. §§ 4 u. 7. Sehr treffend hebt H. (§ 4) hervor, dass auch die Reichs-Kreise nur eine vom Reiche abgeleitete Gewalt hätten und für Reichszwecke beständen, wogegen „territoria singula per se peculiare aliquod corpus civile, Imperio tamen insitum, constituunt". Cap. III § 35 heisst es von den Territorien noch deutlicher „suo munere tamquam proprio funguntur".

[8] Cap. II p. 6. Auf die Vortheile, welche die Vereinigung zu einem Oberstaate gegenüber einer blossen Föderation darbiete, macht § 11 aufmerksam.

dem Wesen des Staates nach der Aristotelischen Definition widerstreite, und dass man aus diesem Grunde die Staatenqualität der Deutschen Territorien bezweifeln könne; aber er macht geltend, dass das Erforderniss der höchsten Gewalt nicht unbedingt auf das Verhältniss der Staaten zu einander passe, dass Oberherrschaft und Unterordnung sehr verschiedene Grade zuliessen, und dass jedenfalls die Gewalt der Reichsstände über ihre Territorien der Souveränität nahe verwandt sei: mithin seien die Territorien wenigstens als Analoga von Staaten aufzufassen[9].

Zur Unterstützung dieser Ansicht führt er aus, dass eine Theilung der Majestätsrechte zwischen dem Oberstaate und den Unterstaaten stattfinde[10]. Als das massgebende Princip für die Competenzabgränzung wird bezeichnet, dass dem Reiche die Sorge für die gemeinsame Wohlfahrt, den Einzelstaaten die Sorge für die specielle Wohlfahrt ihrer Gebiete zukomme[11]; einigermassen modificirt wird dasselbe durch den zweiten Grundsatz, dass jeder Gewalt zugewiesen werden soll, was sie besser als die andere zu besorgen vermag[12]. Ueberhaupt betrachtet Hugo die Theilung der Staatsgewalt durchaus nicht als eine absolute und unabänderliche[13]: wenn die auswärtigen Angelegenhei-

---

9 Cap. II § 5 u. § 9.

10 Die Lehre von der Theilung der Staatsherrschaft wird in Cap. II § 8 zunächst verwerthet, um die Verwandtschaft der Territorialgewalt mit der „summa potestas“ darzuthun. Die Frage, ob und wie eine solche Theilung mit der „universellen“ Natur der Staatsgewalt vereinbar sei, scheint H. nicht genauer erwogen zu haben.

11 § 8 cit.: „Diviso quodammodo inter summam et inferiores Respublicas civili imperio, illa quidem ea, quae ad communem omnium, hae autem, quae ad singularum Regionum salutem pertinent, gubernant.“ Das einzige, oder wenigstens das ausgeprägteste Beispiel dieser Art sei das Deutsche Reich.

12 Vgl. bes. Cap. II § 13. Die obersten Consequenzen aus den beiden Grundsätzen sind in Cap. II §§ 11—18 dargelegt; das dritte Capitel giebt die detaillirte Anwendung auf die einzelnen Hoheitsrechte.

13 Darauf weis't schon das „quodammodo“ in der oben — N. 11 — angeführten Stelle hin. Vgl. auch Cap. II § 15: „Pro ratione status

ten nach seiner Meinung eigentlich von der Reichsgewalt wahrzunehmen sind, so erkennt er doch an, dass die Schwäche des Reiches eine vielfache selbständige Thätigkeit der Einzelstaaten im Verhältniss zum Auslande nothwendig mache [14]; während die Kirchenhoheit früher dem Reiche zustand und nach der Natur der Sache demselben gebührt, hat doch wegen des kirchlichen Zwiespalts den einzelnen Reichsständen das ius reformandi eingeräumt werden müssen [15]; durch die allgemeinen Gesetze des Reichs werden die Territorialgewalten nicht verhindert, über dieselben Gegenstände Gesetze zu erlassen, sofern sie nur die unbedingt gemeinen Normen des Reichsrechts, namentlich die Reichsverfassung, respektiren [16]; wenn auch die Rechtspflege in der Regel Sache der Territorialgewalten ist, so bleiben doch die Reichsgerichte berufen, die Irrthümer der Territorialgerichte zu verbessern und einer Rechtsverweigerung abzuhelfen [17]. Die Harmonie des Ganzen mit den Theilen und dieser unter sich wird aber vorzüglich dadurch aufrecht erhalten, dass die Verfassung der einzelnen Fürstenthümer, vermöge des Einflusses der gleichen Nationalität, der gleichen Entstehung aus Reichsämtern und auch bewusster Nachahmung, ein, freilich nicht durchaus genaues, sondern mannichfache Abweichungen darbietendes, Abbild der Reichsverfassung ist [18].

Imperii, statum etiam Inferiorum Rerumpublicarum aliter atque aliter se habere necesse est . . . . Quae ab Imperio negliguntur, ab ipsis Ordinibus seorsim, quomodocumque possunt, expedienda sunt."

[14] Cap. II § 16; Cap. III §§ 16—17.

[15] Cap. II § 17; Cap. III §§ 22—28.

[16] Cap. II § 17; Cap. III §§ 18—21.

[17] Cap. III §§ 35—45. Dass die Reichsgewalt überhaupt den Rechtszustand in den Territorien zu schützen, also namentlich dem Missbrauch der Landeshoheit und andererseits dem Ungehorsam der Unterthanen entgegenzutreten habe, hebt der Verfasser an verschiedenen Stellen des zweiten Capitels (§§ 11, 14 u. 18) hervor.

[18] Das ganze vierte Capitel handelt „De Regiminis quo Principes Germaniae ditiones suas administrant, similitudine cum ipsius Imperii veteri vel hodierna Republica". Diese Aehnlichkeit gehört nach § 1 zum Wesen eines aus Staaten zusammengesetzten Staates; über ihre Ursachen verbreiten sich namentlich §§ 2—3, 41—43.

II. Hugo's Abhandlung wurde von der gelehrten Welt zunächst mit vielem Beifall aufgenommen[19], und seine neue Theorie erhielt nicht allein Zustimmung, sondern auch eine gewisse Fortbildung. Auf die Organisation des Reiches war Hugo, da er nur die rechtliche Stellung und Ordnung der Deutschen Einzelgebiete erörtern wollte, nicht näher eingegangen[20]; die Schriftsteller über die Reichsverfassung dagegen, welche seine Ansicht, dass das Reich ein aus Staaten zusammengesetzter Staat sei, adoptirten, hoben zugleich stark hervor, dass die Beherrschungsform des Reiches eine aus Monarchie und Aristokratie gemischte sei, und dass die aristokratische Versammlung, welche mit dem Kaiser gemeinschaftlich die Majestät des Reiches repräsentire, gebildet werde von den Häuptern der einzelnen Theile des Reiches[21].

Jedoch nur kurze Zeit vermochte die dem damaligen Verfassungsrechte Deutschlands so sehr entsprechende Lehre sich in Geltung zu behaupten. Einerseits konnte sie gerade wegen ihrer Sachgemässheit und Billigkeit keiner der beiden grossen Parteien, in welche die Deutschen Publicisten sich theilten, den Cäsarianern so wenig wie den Fürstenianern, gefallen[22]; andererseits trat ihr eine Autorität ersten Ranges mit gewichtigen Argumenten entgegen. Samuel Puffen-

---

19 Den „nobilis commentarius" rühmte insbesondere Boecler, Notitia S. R. Imperii lib. XXII c. 3; ihm stimmte bei Vitriarius, Inst. Iur. Publici, III, 15, 1. Vgl. auch die Vorrede von Hert zu seiner Ausgabe der Hugo'schen Schrift, und Pütter, Literatur des Teutschen Staatsrechts Bd. 3 S. 195.

20 Nur gelegentlich (Cap. II § 8) deutete er an, dass er den Kaiser und den Reichstag zusammen für den Träger der Reichsgewalt halte.

21 So namentlich Brüggeman, Tractatus Iur. Publici de statu et scopo Reipublicae Germanicae (1667), Pars I Sectio I und Appendix; ferner Pacificus a Lapide (Ph. Andreas Oldenburger), Dn. de Monzambano illustratus et restrictus (1668), Disc. XI und XII (bes. XII § 1).

22 Hert a. a. O. preis't freilich gerade in dieser Beziehung Hugo's „insigne mediae sententiae temperamentum".

dorf ward keineswegs durch politische Erwägungen ausschliesslich oder auch nur vornehmlich bestimmt, in seiner vielberufenen Schrift über die Verfassung des Deutschen Reiches dasselbe für ein irreguläres und monströses, zwischen einer beschränkten Monarchie und einem System verbündeter Staaten hin und her schwankendes, doch überwiegend zu dem letztern sich neigendes Gebilde zu erklären[23]; dieses Urtheil entsprach vielmehr durchaus den Principien seiner Staatsauffassung und wurde von ihm in tiefgehenden staatswissenschaftlichen Auseinandersetzungen[24] namentlich gegenüber den Kritiken der Anhänger Hugo's[25] begründet.

In engem Anschluss an Bodin und Hobbes war Puffendorf überzeugt, dass aus dem Wesen des Staates sowohl die absolute Einheit der Staatsgewalt als die völlige Unabhängigkeit derselben von jedem höhern Willen mit logischer Nothwendigkeit folge[26]. Demgemäss verwarf er nicht

---

[23] Severinus de Monzambano, De statu Imperii Germanici Cap. VI § 9.

[24] Hieher gehören die beiden eng mit einander zusammenhängenden Abhandlungen „De Systematibus Civitatum" u. „De Republica Irregulari" (in P's. „Dissertationes academicae selectiores", Londini Scanorum 1675, S. 264 ff. und S. 381 ff.); der hauptsächliche Inhalt beider ist auch in seinem grossen Werk über das Naturrecht wiederholt (De Iure Naturae et Gentium Lib. VII cap. 5 §§ 12—21. Ich benutze die von Hert, Frankfurt a/M. 1706, besorgte Ausgabe).

[25] Eine direkte Abwehr der Angriffe Oldenburger's und Brüggeman's (oben N. 21) enthalten die §§ 9—17 der Dissert. De Republica Irregulari. Ein heftiger Ausfall gegen Brüggeman findet sich auch in der Dissert. De System. Civ. § 8. Dagegen wird die Abhandlung Hugo's, aus welcher jene verhältnissmässig unbedeutenden Schriftsteller ihre Hauptwaffen entnahmen, von Puffendorf gar nicht erwähnt.

[26] Vgl. bes. De Iure Nat. et Gent. Lib. VII c. 4 („De partibus summi imperii, earumque naturali connexione") und cap. 6 („De affectionibus summi imperii"). — Seinen Anschluss an die Souveränitätsauffassung von Bodin und Hobbes, mit deren absolutistischer Tendenz er freilich nicht ganz übereinstimmte, hatte Puffendorf schon in einer seiner Erstlingsschriften (De Rebus gestis Philippi Amyntae filii, §§ 3 sqq.) kundgegeben.

allein die Theorie von den gemischten Staatsformen[27], sondern erklärte es für undenkbar, dass ein Staat mehrere Staaten in sich enthalte[28]. Er begriff wohl, dass eine Mehrzahl von Staaten, namentlich wenn sie derselben Nationalität angehören, häufig das Bedürfniss einer engeren Verbindung haben werden, ohne doch ihre staatliche Individualität aufgeben zu wollen[29]: aber als normale Wege zur Befriedigung dieses Bedürfnisses galten ihm nur die Gemeinschaft in der Person des Herrschers oder die vertragsmässig festgestellte dauernde Gemeinschaft der Ausübung gewisser Hoheitsrechte unter Bewahrung der vollen Souveränität der Einzelstaaten[30]; schon die Entscheidung durch Stimmenmehrheit der verbündeten Staaten in den gemeinschaftlichen Angelegenheiten schien ihm, wenn nicht den Uebergang in einen einfachen Staat, doch jedenfalls eine Abweichung von dem eigentlichen Wesen eines Staatensystems zu bilden[31]; ebenso betrachtete er es als eine Irregularität, dass einem Mitgliede eines Staatensystems neben einem Vorrange irgend eine Gewalt über die anderen Mitglieder zustehe[32]. In Anwendung dieser Sätze auf das Deutsche Reich hob er hervor, dass der Mangel eines Bun-

---

[27] De Republ. Irreg. § 5; De I. N. et G. VII, 5, §§ 12 u. 13.

[28] De System. Civ. § 8.

[29] De System. Civ. §§ 11, 13, 19.

[30] Diese beiden Arten der eigentlichen Staatensysteme sind ausführlich erörtert in der Dissert. De Syst. Civ. §§ 9—15 und 16—21. Den Vorbehalt der Souveränität der einzelnen Mitglieder hat P. auch in seine allgemeine Definition der Staatenverbindungen (der systemata im weitern Sinne des Wortes) aufgenommen (De Syst. Civ. § 2; De I. N. et G. l. c. § 16).

[31] De Syst. Civ. § 18; De I. N. et G. l. c. § 20 („Scilicet libertas civitatis, quae nihil aliud est quam facultas ex proprio judicio de negotiis ad sui conservationem spectantibus ultimato statuendi, nequit intelligi, ubi ipsa pro imperio ad aliquid suscipiendum — im Gegensatz zu blossen Unterlassungen — invita ab alio possit adigi"). In diesem Punkte hatte sogar Bodin weniger streng den Souveränitätsbegriff festgehalten. (De Republ. Lib. I c. 7).

[32] De Rep. Irr. § 9 in f., cll. § 17.

desvertrages auf der einen Seite, das Vorhandensein eines Bundeshauptes andererseits nicht erlaubten, dasselbe schlechtweg als ein System verbündeter Staaten zu charakterisiren[33], während doch die fast souveräne Stellung der Fürsten in ihren Gebieten und ihre gemeinschaftliche Beschlussnahme über die gemeinsamen Angelegenheiten dem Wesen eines solchen ganz nahe kämen[34], ja die praktische Bedeutung des Gesammtverbandes hinter derjenigen eines regulären Staatensystemes zurückbleibe[35]. Insofern Puffendorf hiemit den thatsächlichen politischen Zustand des Reiches und die vorherrschende Tendenz der Weiterentwickelung richtig zeichnete und indem er zuerst die Lehre von den Staatenvereinen im Zusammenhang erörterte[36], konnte er kaum verfehlen, die von ihm bekämpfte und unleugbar einzelne schwache Seiten darbietende Theorie des aus Staaten zusammengesetzten Staates für lange Zeit in den Hintergrund zu drängen[37].

---

[33] S. die in der vorigen Note citirten Stellen und über den Mangel des „foedus expressum" insbes. De Rep. Irr. § 10. — Die, freilich sehr unvollständige, Geltung des Majoritätsprincips innerhalb der einzelnen Collegien des Reichstags wird von Puffendorf ignorirt.

[34] De Rep. Irr. § 9: „Atqui hoc sane est systema aliquod delineare, singulis in sibi subiectos summam fere potestatem transscribere; sed quae universa tangunt, communi consensu expedienda relinquere."

[35] De R. I. § 27.

[36] Hierin liegt das Hauptverdienst der Abhandlung „De Systematibus Civitatum"; gerade aus der zusammenhängenden Betrachtung ergaben sich dann aber auch manche neue Gesichtspunkte, insbesondere schärfere Unterscheidungen.

[37] Unter den hervorragenden Deutschen Publicisten, welche zu Ausgang des siebzehnten und in der ersten Hälfte des achtzehnten Jahrhunderts wirkten, war Joh. Nic. Hert wohl der Einzige, der mit Eifer Hugo's Grundgedanken festhielt und für dieselben Propaganda zu machen suchte (Zeugniss dafür giebt neben seiner mehrfach angeführten Vorrede zu der 1689 erschienenen Ausgabe der Hugo'schen Schrift vornehmlich seine Abhandlung „De specialibus Rom. Germanici Imperii Rebuspublicis", zuerst 1698).

§ 4.

2. Wiederaufnahme durch Pütter und seine Schule.

I. Der erste Versuch, das Deutsche Reich als einen aus Staaten zusammengesetzten Staat wissenschaftlich zu construiren, war im Laufe des achtzehnten Jahrhunderts so sehr in Vergessenheit gekommen, dass einer der grössten Kenner der Literatur des Deutschen Staatsrechts, indem er diesen Versuch erneute, sich für den ersten Urheber halten konnte[1]. Johann Stephan Pütter vermochte bei seiner rationell-systematischen Methode nicht, wie der alte Moser[2], die viel erörterte Frage nach der Staatsform des Deutschen Reiches für eine müssige zu erklären; es leuchtete ihm aber auch ein, dass dieselbe mit dem gewöhnlichen Massstabe der Aristotelischen Eintheilung sich nicht genügend beantworten lasse, sondern vielmehr eine höhere Eintheilung der Staatskörper zu Hülfe genommen werden müsse[3]. Nachdem er schon in seinen älteren Lehrbüchern[4] die Behauptung aufgestellt hatte, dass die einzelnen landesherrlichen Territorien und Reichsstädte besondere Staaten seien, aber auch ganz Deutschland einen gemeinsamen Staat bilde, unternahm er es in dem ersten Bande seiner „Beyträge zum Teutschen Staats- und Fürstenrechte“ (1777), diese Auffassung näher zu begründen und zu erläutern[5]. Die Resultate, zu denen

---

[1] J. St. Pütter, Von der Regierungsform des Teutschen Reichs u. s. w. (s. unten N. 5), § 3.

[2] J. J. Moser, Von Teutschland und dessen Staatsverfassung überhaupt (1766), S. 544 ff.

[3] l. c. §§ 1—4.

[4] Vgl. bes. die Elementa iuris publici Germanici (1754), §§ 121 u. 122, und die Vorrede zur ersten Ausgabe der Institutiones iuris publici Germanici (1770).

[5] Vor Allem kommt hier in Betracht der zweite Beitrag (S. 17—57): „Von der Regierungsform des Teutschen Reichs und einigen davon abhängenden Grundsätzen des Teutschen Staatsrechts“; damit sind zu verbinden die in den Beiträgen III, XI, XVII, XVIII u. XIX enthaltenen specielleren Erörterungen. — Der Werth der »Beiträge“ wird entschieden zu gering geschätzt von R. v. Mohl (Geschichte und Lite-

er gelangte, stimmen im Ganzen mit den von Hugo entwickelten Ansichten überein; in einzelnen Beziehungen hat er aber ohne Zweifel richtiger oder weiter gesehen als sein Vorgänger.

Vor Allem war es der verschiedene Ausgangspunkt der Betrachtung, wodurch diese Fortschritte bedingt wurden. Pütter fasste zunächst nicht die Gliederung eines grossen Staates, sondern die Vereinigung mehrerer Staaten zu einem grössern Ganzen in das Auge. Wie mehrere ursprünglich verschiedene Staaten zu einem einfachen Staate sich verschmelzen, oder andererseits, unbeschadet ihrer Gleichheit und Unabhängigkeit, zum Schutze gegen auswärtige Mächte oder für andere bestimmte Fälle eine gemeinsame Verbindung schliessen: ebenso, glaubte er, müsste es möglich sein, dass mehrere bisher unabhängige Staaten „dergestalt in Verbindung träten, dass ein jeder zwar in seiner innerlichen Verfassung seine eigne Regierung mit allen Hoheitsrechten völlig behielte; aber dass sie alle doch noch eine höhere gemeinsame Gewalt über sich hätten“ [6]. Und wie auf diese Weise ein aus mehreren besonderen, nur nicht ganz freien, Staaten zusammengesetzter Staat entstehen könne [7], so könne auch der umgekehrte Process stattfinden und habe wirklich in dem Deutschen Reiche stattgefunden; das Deutsche Reich, welches früher in jedem Betracht nur einen Staat ausgemacht habe, sei nach und

---

ratur der Staatswissenschaften II, S. 431—432), dessen Urtheil über Pütter's Persönlichkeit und Leistungen mir überhaupt mannichfacher Berichtigung zu bedürfen scheint.

[6] Von der Regierungsform u. s. w. §§ 9—14 u. § 18.

[7] Als denkbare Beispiele einer solchen Entstehungsart führt P. in § 18 an, „wenn die sieben vereinigten Niederländischen Provinzen, oder die dreyzehn Schweizer Cantons ihre bisherige Unabhängigkeit einer gemeinsam zu errichtenden höhern Gewalt aufzuopfern für gut fänden“; als annäherndes historisches Beispiel das Fränkische Reich unter den Merovingern, „da Baiern, Schwaben und andere Teutsche Völker mit Beybehaltung ihrer eignen Regierung und Verfassung mit den Franken unter einen Scepter kamen“.

nach in mehrere besondere Staaten zerfallen, welche aber noch fortdauernd zu einem einigen Staate unter einem gemeinsamen höchsten Oberhaupte verbunden seien[8]. — Sowohl die Annahme der Möglichkeit, dass ein solcher zusammengesetzter Staat aus mehreren bisher ganz unabhängigen Staaten sich bilde, als ein Blick auf die realen Zustände seiner Zeit führten dann Pütter dahin, den Einzelstaaten eine „der Regel nach und im Ganzen mit allen Hoheitsrechten begabte Regierung" zuzuschreiben[9], während er doch andererseits die ganz allgemeine Befugniss der Reichsgesetzgebung, Beschränkungen der Landeshoheit festzusetzen und überhaupt in die inneren Verhältnisse der Territorien einzugreifen, keineswegs verkannte[10]. Eine derartige Unterordnung unter eine höhere Gewalt schien ihm aber mit dem Wesen des Staates wohl verträglich, da er in der geschichtlichen Erfahrung zahlreiche Beispiele in grösserem oder geringerem Masse abhängiger Staaten fand[11]. — Als den Träger der höchsten Gewalt im Reiche betrachtete er den Kaiser[12], wenngleich er nicht abgeneigt war, die Theilnahme der Reichsstände an der kaiserlichen Regierung als ein Mitregierungsrecht zu bezeichnen[13]; als einen überaus wichtigen Unterschied zwischen der Reichsverfassung und den Verfassungen aller anderen eingeschränkten Monarchieen hob er aber hervor, dass in Deutschland die Reichsstände nicht Privatbesitzer gewisser Güter oder gewählte Repräsentanten

[8] l. c. §§ 19—21, §§ 35—40.

[9] l. c. §§ 14 u. 25; vgl. Beitrag XI „Gränzscheidung kaiserlicher Reservatrechte und landesherrlicher Regalien", insb. §§ 10—12.

[10] Belege hiefür geben die Beiträge XVII („Bestimmungen der Landeshoheit aus dem gemeinsamen Reichsbande") und XVIII („Bestimmungen der Landeshoheit aus der Subordination unter Kaiser und Reich").

[11] Von der Regierungsform u. s. w., §§ 15—17.

[12] Von der Regierungsform u. s. w., §§ 64 ff.: „Wie die Regierungsform des Reichs im Ganzen doch nicht republikanisch, sondern eingeschränkt monarchisch sey"?

[13] Beitrag III: „Ob und wie weit den Teutschen Reichsständen ein Mitregierungs-Recht an der kayserlichen Regierung beygelegt werden könne"?, insbes. §§ 6 u. 7.

gewisser Gemeinheiten, sondern wahre Regenten ganzer Länder und Vertreter ihrer besonderen Staaten seien[14]; aus diesem Verhältniss folgerte er namentlich, dass bei der Beschlussfassung über einen in die Regierung der einzelnen Staaten einschlagenden Gegenstand das politische Gewicht mehr auf Seiten der Reichsstände als auf Seiten des Kaisers sein müsse[15], und hierin sah er eine nicht zu leugnende Aehnlichkeit der Deutschen Reichsverfassung „mit einem sogenannten systemate foederatarum civitatum“[16]. Die Verwandtschaft zwischen dem aus Staaten zusammengesetzten Staate und dem System verbündeter Staaten war somit nach zwei Richtungen, in Bezug auf die (mögliche) Entstehungsart und die (wirkliche) Organisation deutlich erkannt und ausgesprochen.

II. Die hauptsächlichen Resultate dieser Erörterungen, soweit sie für die Erkenntniss des Deutschen Staatsrechts von unmittelbarer Bedeutung waren, wiederholte Pütter in den späteren Ausgaben seiner „Institutiones iuris publici Germanici“[17]. Auch die hervorragendsten Mitglieder der an den grossen Lehrer sich anschliessenden publicistischen Schule, wie Häberlin und Leist, legten dieselben unverändert ihren Lehr- und Handbüchern des Deutschen Staatsrechts zu Grunde[18]; und der Kern der Pütter'schen Ansicht, die

---

14 Beitrag III, §§ 16—18.

15 l. c. §§ 19—30. Aehnlich verhält es sich nach P's. Ansicht bei den nur die Regierung des Reichs im Ganzen betreffenden Angelegenheiten, sofern die Reichsstände die Last davon haben (§§ 31—36).

16 l. c. § 27.

17 In der editio sexta (1802), § 32 sind dieselben zusammengefasst zu folgender Definition der Staatsform des Deutschen Reichs: „Imperium Germanicum est regnum divisum in plures respublicas plane diversas, quae tamen adhuc unitae sunt in modum reipublicae compositae sub communi supremo imperio monarchico restricto electicio.“ Die Doppelstellung der Reichsstände als Herrscher der Deutschen Einzelstaaten und als Mitglieder des Reichstags ist in § 71 besonders hervorgehoben.

18 C. F. Häberlin, Handbuch des Teutschen Staatsrechts. (2. Aufl. 1797), insbes. Bd. 1, S. 150—153 u. 259—260; J. Ch. Leist, Lehr-

Auffassung des Deutschen Reiches als eines aus Staaten zusammengesetzten Staates, wurde während der letzten Jahrzehente des Reiches fast von allen namhaften Bearbeitern dieses Rechtstheils, wie z. B. von Roth[19], Schnaubert[20], Majer[21], Gönner[22], adoptirt. Jedoch über den bezeichneten Kreis hinaus erstreckte sich der Einflüss der neuen oder vielmehr erneuten Lehre nicht. Die allgemeine Theorie von den Staatenverbindungen und Staatenvereinen verharrte während des ganzen achtzehnten Jahrhunderts im Wesentlichen auf dem Standpunkte, welchen Puffendorf in seinen Auseinandersetzungen eingenommen hatte[23]. Hinsicht-

buch des Teutschen Staatsrechts (1803), insbes. §§ 15—17, 20 und 57. Vgl. auch Th. Schmalz, Handbuch des Teutschen Staatsrechts (1805), §§ 30—32.

[19] J. P. Roth, Staatsrecht Deutscher Reichslande, Thl. 1, 1788, §§ IV und XXIII—XXV.

[20] Schnaubert, Anfangsgründe des Staatsrechts der gesammten Reichslande (1787), zweites Buch, erstes u. zweites Hauptstück (§§ 56—65, 66—74).

[21] J. Ch. Majer, Deutsche Staatskonstitution (1800), Bd. 1, § 12 ff. (Derselbe gebraucht jedoch die Ausdrücke „civitas composita" und „Staatensystem" als gleichbedeutend).

[22] N. Th. Gönner, Deutsches Staatsrecht (1805), § 2 vgl. mit §§ 87 ff. (§ 2: „Das einzige Beispiel in seiner Art liefert es — Deutschland — dadurch, dass es als ein Staatskörper aus mehreren Staaten besteht, welche nicht durch einen Staatenbund, sondern durch einen Verein unter einer gemeinsamen obersten Staatsgewalt, folglich als ein Staat, zusammenhängen. Jeder dieser Theile wird zwar durch eine eigene Staatsgewalt, Landeshoheit, regiert, diese aber ist der höhern Staatsgewalt des Ganzen, der Reichshoheit, subordinirt, weshalb unter den Bestandtheilen des Deutschen Staats die Particularstaaten, Territorien, ausgezeichnet werden müssen, durch welche seine Verfassung in Aufstellung einer subordinirten Staatsgewalt vom Ideale des allgemeinen Staatsrechts sich in hohem Grade entfernt." Der letzte Satz weicht einigermassen ab von Pütter's Ansicht).

[23] Selbst Schlözer in seiner geistvollen Skizze der Staatswissenschaften (Staatsgelahrtheit nach ihren Hauptheilen u. s. w., 1793) schliesst seine Betrachtungen über Staatensysteme (S. 116—119) auf das Engste an Puffendorf's Lehre an. Er besass freilich genug politische Einsicht, um eine solche „bürgerliche Gesellschaft" souveräner Staaten, welche keinen allgemeinen Herrscher haben und unter denen

lich der Systeme verbündeter Staaten hoben zwar einige Schriftsteller, welche eingehend mit denselben sich beschäftigten[24], stärker die Thatsache hervor, dass dieselben in den auswärtigen Beziehungen als Gesammtpersönlichkeiten auftreten[25]; von einer Seite wurde sogar die Behauptung aufgestellt, dass die einzelnen Staaten auf dem Gebiet der gemeinsamen Angelegenheiten in einem Verhältniss der Unterordnung zur Gesammtheit ständen[26]; aber zwischen dem Staatensysteme (oder, nach dem gegenwärtig herrschenden Sprachgebrauch, Staatenbunde) und dem einfachen Staate wurde, ausserhalb der Literatur des Deutschen Staatsrechts, keine mittlere Gestaltung angenommen[27]. Die bei Politikern, Philosophen und Völkerrechtslehrern seit der Mitte des achtzehnten Jahrhunderts vorkommenden Ausdrücke „Föderativrepublik", „Civitas maxima", „Völkerstaat" stehen nur scheinbar mit dieser Wahrnehmung in Widerspruch, da sie durchgängig in einem sehr unbestimmten oder wenigstens uneigentlichen Sinne gebraucht wurden. So bezeichnete

---

nicht einmal Stimmenmehrheit entscheidet, für unhaltbar zu erklären; es blieb ihm auch, bei einer sehr mangelhaften Kenntniss der jungen Nordamerikanischen Union, nicht verborgen, dass dort Entscheidung durch Majorität stattfinde; aber zur Anerkennung einer andern normalen Gestaltung der Staatensysteme oder gar zum Gedanken des Bundesstaats erhob er sich keineswegs.

[24] E. C. Wieland, Dissertatio politica de Systemate Civitatum, Lipsiae 1777, und J. de Meerman, Comparaison de la Ligue des Achéens, de celle des Suisses et de la ligue des Provinces-Unies, à la Haye 1784.

[25] Wieland l. c. § 6; Meermann l. c. S. 44 u. 46.

[26] Wieland l. c. § 10. Herrschaft der Stimmenmehrheit in der Bundesversammlung ist nach der Ansicht dieses Schriftstellers mit dem Wesen des Staatensystems durchaus vereinbar (§ 13, insbes. Note r Polemik gegen Puffendorf).

[27] Die strengere Einheit des Achäischen Bundes wusste Meermann (l. c. S. 40 u. 46), ähnlich wie früher Bodin, nur durch die Annahme zu erklären, derselbe sei in Wahrheit kein Bund, sondern ein, durch Hinzutritt neuer Mitglieder stetig erweiterter, einfacher Staat gewesen. — Ueber die selbständigen Anfänge einer neuen Theorie in Nordamerika, von denen ich hier absehe, vgl. unten § 9 I.

Montesquieu in seinen geistreichen, aber vielfach unklaren Bemerkungen über Föderativverfassungen[28] als „république fédérative" jede, die vorübergehende und lose, wie die beständige, festorganisirte und tiefeingreifende Verbindung mehrerer Staaten zu gegenseitigem Schutze[29]; Vattel dagegen[30] gab derselben Bezeichnung eine ausschliessliche Anwendung auf beständige, aber — wie er annahm — die Souveränität der Mitglieder nicht beeinträchtigende Conföderationen nach Art der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Niederländischen Union. So nannte der Freiherr von Wolff[31] „Civitas maxima" das zwischen allen Staaten der Menschheit bestehende ideale Band, aus welchem er die verpflichtende Kraft der Völkerverträge ableitete, während Kant dem von ihm geforderten „Föderalism freyer Staaten" oder „Völkerbunde" den „Völkerstaat" als einen die ganze Menschheit umfassenden Einheitsstaat gegenüberstellte[32]. Auch dem grossen Königsberger Philosophen ist eben der Gedanke an die Möglichkeit eines aus Staaten zusammengesetzten Staates nicht aufgegangen[33].

---

[28] Esprit des Lois (1748), Livre IX, Chap. 1—3.

[29] Montesquieu gebraucht auch mehrfach das Wort „État" für die Gesammtheit der Verbündeten („Cette forme de gouvernement est une convention par laquelle plusieurs corps politiques consentent à devenir citoyens d'un État plus grand qu'ils veulent former"; „Cet État peut périr d'un côté sans périr de l'autre"); daneben aber bedient er sich der Ausdrücke „société", „association", „confédération" ohne erkennbaren Unterschied des Sinnes.

[30] Vattel, Le droit des gens (nouvelle édition 1777), Livre I ch. 1 § 10.

[31] Chr. L. B. de Wolff, Institutiones iuris naturae et gentium, § 1090 (in der Ausg. von 1763).

[32] I. Kant, Zum ewigen Frieden. (Neue Auflage, 1796), zweiter Definitivartikel, insbes. S. 30—31, 37—38 (vgl. die S. 63 gegen die Universalmonarchie gerichteten Ausführungen).

[33] In dem Begriffe des „Völkerstaates" findet Kant vielmehr selbst einen innern Widerspruch; „denn viele Völker würden in einem Staate nur ein Volk ausmachen, solche Zusammenschmelzung aber widerspricht der Voraussetzung" (S. 30—31). Wenn er gleichwohl (S. 19) Menschen und Staaten als Bürger eines „allgemeinen Menschen-

§ 5.

C. Die Zeit des Rheinbundes.

I. Obgleich die Lehre von dem aus Staaten zusammengesetzten Staate, so lange das Deutsche Reich bestand, nur von den Bearbeitern des positiven Deutschen Staatsrechts und auf der Grundlage der Deutschen Reichsverfassung entwickelt worden war, so ging sie doch nicht unter mit dem Untergange des Reiches, sondern nahm alsbald nach dieser Katastrophe und grossentheils in Folge derselben einen frischen Aufschwung. Die in der Schule des Deutschen Reichsstaatsrechts gebildeten Publicisten, indem sie mit regem Eifer den neuen Zustand wissenschaftlich zu begreifen unternahmen, konnten nicht umhin, den neuen Verein, der schon nach kurzer Frist die weit überwiegende Mehrzahl der am Leben erhaltenen Deutschen Einzelstaaten und etwa die Hälfte der Deutschen Nation umfasste[1], vornehmlich mit dem aufgelös'ten Reichsverbande nach seinem Wesen und seinen Wirkungen zu vergleichen. Da aber jede schärfere Betrachtung unwiderleglich ergab, dass der Rheinbund nicht als ein Staat, sondern nur als ein System verbündeter Staaten s. ein Staatenbund aufgefasst wer-

---

staates" auffasst, so verbindet er doch mit dieser Bezeichnung nicht die Bedeutung eines wirklichen Staates, ebenso wie das daraus abgeleitete Weltbürgerrecht kein wirkliches Bürgerrecht, sondern nur ein Recht der allgemeinen Hospitalität s. ein allgemeines Besuchsrecht ist (S. 19 vgl. mit S. 40). Der „Völkerbund" endlich, zu welchem nach seiner kategorischen Forderung alle Staaten zusammentreten sollen, hat nur den Zweck der Rechtssicherheit, der Abwehr des Krieges, und daher kommt demselben nur eine „der bürgerlichen ähnliche Verfassung" zu (S. 30—31).

[1] Vgl. die Aufzählung der Mitglieder des Rheinbundes sowie die statistischen Angaben in Klüber's Staatsrecht des Rheinbundes (1808), §§ 77—78 u. § 53. Mit einer für seinen damaligen politischen Standpunkt charakteristischen Uebertreibung rühmte Behr (Systematische Darstellung des Rheinischen Bundes, 1808, S. 68), der Rheinbund umfasse, „bei weitem das meiste, was sich zum Deutschen Namen bekennt".

den dürfe[2], so musste diese Vergleichung dahin führen, die Analogieen und Unterschiede zwischen den beiden Hauptarten der organisirten Staatenvereine genauer festzustellen und so den Begriff des zusammengesetzten Staates bestimmter auszuprägen. Im Zusammenhang mit dieser Fortbildung der Lehre bildete sich auch eine festere und zweckmässigere Terminologie: das Bedürfniss kurzer und charakteristischer Kunstausdrücke für die vielfach erörterten und angewandten Begriffe ging Hand in Hand mit dem Bestreben, die Verwandtschaft und Verschiedenheit derselben schon in den Bezeichnungen hervortreten zu lassen. So kamen für das System verbündeter Staaten die Ausdrücke „Völkerbund" und „Staatenbund" in allgemeineren Gebrauch[3], während dagegen der aus Staaten zusammengesetzte Staat als „Völkerstaat" oder „Bundesstaat" bezeichnet wurde[4].

[2] Im Anfange freilich hatten manche Schriftsteller ohne genauere Prüfung den Rheinbund für einen Staat erklärt, oder wenigstens geglaubt, derselbe werde sich bald zu einem Staate entwickeln; aber schon der bekannte Brief Napoleon's an den Fürst Primas über die Souveränitätsrechte der Bundesfürsten rief ziemlich allgemein die Ueberzeugung von der Unhaltbarkeit dieser Ansichten hervor. (Vgl. die Auseinandersetzung Winkopp's in seiner Zeitschrift „Der Rheinische Bund", Bd. 9 S. 74—75.)

[3] Die Bezeichnung „Völkerbund" findet sich meines Wissens zuerst bei Kant (s. Note 33 zu dem vor. §); den Ausdruck „Staatenbund" scheint K. S. Zachariä (in Woltmann's Zeitschrift für Geschichte und Politik, 1804) zuerst gebraucht zu haben (bald darauf findet er sich bei Gönner, s. die in Note 22 zu § 4 citirte Stelle).

[4] Das Wort „Völkerstaat" kommt in diesem Sinne wohl zuerst bei Zachariä a. a. O. vor. Der Ausdruck „Bundesstaat" scheint erst in der Rheinbundszeit gebildet worden zu sein, und zwar zunächst zur Bezeichnung des fälschlich für einen (aus Staaten zusammengesetzten) Staat gehaltenen neuen Bundes; wenigstens ist mir derselbe in den Schriften aus der Reichszeit nirgends begegnet, dagegen steht er schon in den beiden ersten, vom Septbr. und Novbr. 1806 datirten Heften der Winkopp'schen Zeitschrift mehrfach (Einleitung S. 4; Ueberschrift der Abhandlung 3 „Ansicht des rheinischen Bundesstaates", der Abhandlung 18 „Verschiedene merkwürdige Nachrichten zur Geschichte des Rheinischen Bundesstaates", und der Abhandlung 23 „Ueber die Verhältnisse des Protektors des rheinischen Bundes-

Immer aber noch blieb die Idee der letztern Kategorie von Staatenvereinen ausschliessliches Eigenthum der Schriftsteller über Deutsches Staatsrecht[5].

II. Als diejenigen Deutschen Publicisten, welche zur Zeit des Rheinbundes die Theorie des Bundesstaates wesentlich gefördert haben oder mindestens deren neues Entwickelungsstadium zur Anschauung bringen, sind K. S. Zachariä, G. H. von Berg, und vor allen W. J. Behr zu nennen[6].

1. Unter diesen nimmt freilich K. S. Zachariä eine sehr eigenartige Stellung ein, in welcher bereits seine seltsam componirte geistige Individualität sich abspiegelte. — Angeregt durch die im Gefolge des Lüneviller Friedens eingetretenen politischen Veränderungen hatte er im Jahre 1804 darzuthun gesucht, dass durch dieselben die wahre Beschaffenheit der Deutschen Reichsverbindung nur in ein helleres

---

Staates zum Staate selbst") in der eben angegebenen Bedeutung. Gleichzeitig begann man aber auch, die einzelnen Gliederstaaten des Bundes „Bundesstaaten" zu nennen (so schon in der citirten Einleitung S. 7).

5 Wenn Zinserling („Professeur d'histoire auprès des pages de Sa Majesté le Roi de Westphalie") in seiner Schrift „Le système fédératif des anciens mis en parallèle avec celui des modernes" (Heidelberg 1809) die „confédération politique" und das „gouvernement fédératif" einander gegenüberstellt, so liegt dieser Unterscheidung durchaus nicht der Gegensatz von „Staatenbund" und „Bundesstaat" zu Grunde; unter „gouvernement fédératif" versteht er vielmehr den auf Gleichheit der Mitglieder beruhenden und gegenseitigen Schutz bezweckenden, wirklichen Staatenverein, unter „confédération politique" hingegen das ungleiche, auf Abhängigkeit eines Theils beruhende, aus einer Politik der Vergrösserung hervorgehende Bündniss. Sein begeistertes Lob der letzteren, von Napoleon's Genie zum „System" erhobenen Gestaltung lies't sich vielfach wie eine Satire.

6 Klüber in seinem „Staatsrecht des Rheinbundes" bezeichnet zwar das Deutsche Reich als einen aus untergeordneten Staaten zusammengesetzten Staat, den Rheinbund als ein Staatensystem s. einen Staatenbund (§ 19; §§ 3 u. 72); aber principielle Erörterungen über diese beiden Formen giebt er nicht, und insbes. über die rechtliche Construction des Reiches wiederholt er nur die in der Pütter'schen Schule hergebrachten Sätze.

Licht gesetzt und consequent weiterentwickelt werde [7]. In schroffem Widerspruch gegen die damals herrschende Theorie behauptete er, „das sogenannte Deutsche Reich“ sei kein Völkerstaat, sondern ein blosser Völkerbund s. Staatenbund; diese Ansicht begründete er aber weniger durch theoretische Argumente als durch Hinweis auf die politische Erfahrung, und selbst die staatsrechtlichen Unterschiede der beiden Gattungen von Staatenvereinen formulirte er vorwiegend im Hinblick auf die Erscheinungen und Bedürfnisse des praktischen Staatslebens. Zum Wesen eines Staates und also auch eines Völkerstaates — dessen Möglichkeit er nicht leugnete — schien ihm ein unbedingt gebietender Wille und eine jedem innern Widerstand überlegene physische Macht zu gehören, während in einem Bunde souveräner Staaten jedem der Gesellschaftsgenossen sein eigenes Urtheil über Recht und Unrecht verbleibe. Da nun auf dem Deutschen Reichstage Stimmenmehrheit nicht unbedingt entscheide, insbesondere ihre Geltung durch Berufung auf iura singulorum entkräftet werden könne, und da die Exekutivgewalt in den Händen der angeblichen Unterthanen, der Reichsstände, sei, diese mithin nicht gezwungen werden könnten: so, schloss Zachariä, könne der Reichsverband „schon nach Rechtsgründen“ auf keinen Fall als ein Völkerstaat betrachtet werden [8]. — Die zwei Jahre später erfolgte gänzliche Auflösung des Reiches und die Gründung des Rheinbundes erschienen von diesem Standpunkte nicht als eine tiefgreifende Umwälzung, sondern als ein naturgemässer Abschluss. Zu einer wesentlichen Berichtigung seiner Ansicht über Bundesstaat und Staatenbund konnte Zachariä durch diese Vorgänge um so weniger veranlasst werden, je weniger im

[7] K. S. Zachariä, Geist der neuesten Deutschen Reichsverfassung. (In Woltmann's Zeitschrift für Geschichte uod Politik, Jahrgang 1804 Bd. 1 S. 34—66.) Dieser Aufsatz muss nach seiner ganzen Tendenz wie im Hinblick auf mehrere Aeusserungen über die nächste politische Zukunft Deutschlands als ein literarischer Vorläufer des Rheinbundes angesehen werden.

[8] l. c. S. 43—46.

Rheinbunde eine Centralgewalt ausgebildet war, je mehr derselbe mithin als „Gesellschaft“ souveräner Staaten sich darstellte. Doch enthält der kurze Entwurf des öffentlichen Rechts der Rheinbundstaaten, welchen er im Jahre 1807 publicirte[9]), mehrere bemerkenswerthe neue Sätze über jene beiden Formen der Staatenvereine. Als für den Staatenbund bezeichnendes Moment setzte er, offenbar unter dem Eindruck der jüngsten Ereignisse, an erste Stelle die Auflösung durch Dissens der einzelnen Mitglieder, welche in einem Staatswesen ausgeschlossen sei[10]. Die, selbst im Vergleich zu dem Wirkungskreis der erloschenen Reichsgewalt, höchst gering bemessene Competenz des Rheinbundes, bestimmte ihn hervorzuheben, dass die Staatsgewalt einen weitern Umfang habe als das Gesellschaftsrecht eines Staatenbundes[11]. Endlich nannte er als wirkliche Beispiele eines aus Staaten zusammengesetzten Staates, freilich ohne irgend näher auf dieselben einzugehen, die Nordamerikanische Union und die Schweiz[12].

2. Die Gesammtauffassung des Bundesstaates, zu welcher Zachariä auf verschlungenen Wegen gelangte, ent-

---

[9] Ius publicum civitatum quae foederi Rhenano ascriptae sunt, § 60.

[10] § 60 cit.. „Interest . . ., si ius spectes, inter civitatem, qua plures civitates continentur, et inter societatem civitatum foederatarum (Bundes-Staat — Staatenbund) hoc, quod societas dissensu singulorum dissolvitur, litesque inter socios ortae non nisi transactione componi possunt; quae in civitate secus se habent.“ — An dieser Stelle sind zum ersten Mal, so viel ich weiss, die beiden Bezeichnungen „Bundesstaat“ und „Staatenbund“ einander direkt entgegengesetzt worden. Es ist dies um so bemerkenswerther, als Zachariä sich früher und später des Ausdrucks „Völkerstaat“ für den Bundesstaat zu bedienen pflegte.

[11] A. a. O. heisst es weiter: „Praeterea et potestas civilis latius patet, quam ius societatis.“ Dazu Note 2: „In quam rem comparatio inter Imp. Germ. et F. Rh. institui potest.“

[12] § 60 N. 1: „Ex quo genere est respublica Americae septentrionalis, et Helvetia.“ In der Schweiz galt damals bekanntlich die, wenigstens einzelne bundesstaatliche Bestimmungen enthaltende, Mediationsverfassung.

fernt sich jedoch nicht gar weit von der Theorie jener gleichzeitigen Schriftsteller, welche, ausgehend von der Annahme, dass das Deutsche Reich ein Bundesstaat gewesen sei, sich in der Bestimmung dieses Begriffes ausschliesslich oder ganz überwiegend durch einen Rückblick auf die untergegangene Reichsverfassung und durch eine Parallele zwischen derselben und der Gestaltung des Rheinbundes leiten liessen. Die Erfordernisse des Staatszwecks und der Staatsgewalt für das Vorhandensein eines Bundesstaates wurden von ihnen nur präciser formulirt und namentlich von Behr näher entwickelt; ausserdem fasste dieser Autor die Organisation der höchsten Gewalt des Bundesstaates und die Art ihrer Wirksamkeit näher in das Auge.

a. In seinen ausgezeichneten „Abhandlungen zur Erläuterung der Rheinischen Bundesacte“ [13] widerlegte v. Berg zunächst die mehrfach geäusserte oberflächliche Ansicht, dass der Rheinbund ein Staat sei, durch den Hinweis auf den beschränkten Zweck desselben und auf die anerkannte Souveränität der einzelnen Bundesgenossen. Den Zweck der Sicherung gegen äussere und innere Feinde habe freilich der Rheinbund und überhaupt jeder Staatenbund mit der Staatsverbindung gemeinsam; jedoch der Zweck der letzteren gehe weiter, und so habe insbesondere auch das Deutsche Reich neben der Sicherung der Gesammtheit und der Einzelstaaten zugleich „Erhaltung der Rechte der Regenten und der Unterthanen im gesammten Reiche und in den einzelnen Staaten“ bezweckt. Der allgemeine Staatszweck aber — als welchen v. Berg der damals herrschenden Ansicht gemäss nur allseitige Rechtssicherheit anerkannte — könne nicht ohne eine allgemeine höchste Staatsgewalt erreicht werden, welche auch im Deutschen Reichsstaat bestanden habe, so dass die Landeshoheit eine abhängige und eingeschränkte Staatsgewalt gewesen sei; dagegen solle die Bundesversammlung im Staatenbunde nur „eine politische Behörde zur Erhaltung des Friedens unter den verschiedenen Souveräns, aus welchen

[13] Erster Theil, Hannover 1808. (Mehr ist nicht erschienen.)

der Bund besteht“, sein, und es kämen derselben keine Hoheitsrechte über die letzteren zu[14]. In seinen Schlussbetrachtungen hob v. Berg nochmals nachdrücklich hervor, dass der Rheinbund zur Zeit kein „Bundesstaat“ sei, sondern blos ein „Staatenbund“, „eine Gesellschaft unabhängiger Staaten zur Erhaltung ihrer äussern und innern Ruhe“; die irrige Annahme einer Souveränität des Bundes selbst sei „eine aus der aufgehobenen Reichsverfassung herstammende Idee“[15].

b. Der Form nach principieller, schliesst sich andererseits materiell die Erörterung über das Wesen des „Völkerstaates“, welche Behr in seiner „Systematischen Darstellung des Rheinischen Bundes“ gab[16]), noch enger an die concrete Verfassung des untergegangenen Reiches an[17]. Während er „das wahre Wesen eines Staatenbundes“ in einer „Vereinigung mehrerer unabhängiger Staaten als solcher, zur gemeinsamen Verfolgung des Zwecks rechtlicher Sicherheit unter sich und gegen aussen“ fand, fasste er den „Völkerstaat“ auf als einen Verein von Staaten, welche einer, allen gemeinschaftlichen höchsten Gewalt und einem Oberhaupte unterworfen seien. Das Oberhaupt des Völkerstaates bezeichnete er näher als ein „in einer Menschenperson gewähltes, sichtbares und physisches“; die höchste Gewalt im Völkerstaate charakterisirte er als eine wirkliche Staatsgewalt, welche daher aus gesetzgebender, richterlicher und exekutiver Gewalt bestehen müsse; die Unterordnung der „staatsrechtlich verbundenen Völker“ unter „die gemein-

---

[14] Erste Abhandlung (S. 1—10): „Was ist der rheinische Bund“? Damit sind zu verbinden die S. 189—204 gegebenen Ausführungen über das Reich und die Landeshoheit.

[15] l. c. S. 283.

[16] Systematische Darstellung des Rheinischen Bundes aus dem Standpunkte des öffentlichen Rechts (1808), III. Abschnitt (§§ 12—15, S. 55—64).

[17] S. 59: „Ein solcher Völkerstaat war bekanntlich das Deutsche Reich“; dagegen S. 61: „Die Eigenschaften eines solchen Staatenbundes liegen an der rheinischen Konföderation klar vor Augen.“

same oberste Staatsgewalt" erstrecke sich nothwendigerweise auf alle Theile der höchsten Gewalt, auf alle „Zweige der Staatsverwaltung", wogegen im Staatenbunde die Einzelstaaten nur in ihrem Wirken nach aussen „eine, sich selbst gesetzte, Schranke" hätten.

Dieselben Sätze entwickelte Behr weitläufiger in der Parallele zwischen dem Deutschen Reich und dem Rheinischen Bund, welche er bald nach dem Erscheinen seines systematischen Werkes in der Winkopp'schen Zeitschrift veröffentlichte [18]; zugleich aber entnahm er der hier angestellten eingehenderen historisch-politischen Betrachtung der Deutschen Reichsverfassung einige neue für die Theorie des Völkerstaates bedeutsame Züge. Hinsichtlich der Wirksamkeit des Völkerstaates hob er hervor, dass derselbe, im Gegensatz zum Völkerbunde, auch in das innere Leben seiner Glieder eingreife und auch die Coexistenz der einzelnen, „seine Völker konstituirenden", Menschen sichere [19]; als Beleg dieser Behauptung diente ihm namentlich der Hinweis, dass die Reichsgesetze „nicht nur das Rechtsverhältniss der Territorien unter sich, sondern auch die Rechtsverhältnisse der Territorialherrn mit ihren Gliedern, und selbst jene dieser Glieder unter sich bestimmten, und alle, als unmittelbare oder mittelbare Unterthanen des Reichs gleich verpflichteten" [20]. Aus der Unterordnung der Oberhäupter der Einzelstaaten unter eine höhere Staatsgewalt fol-

---

[18] „Das teutsche Reich und der rheinische Bund. Eine publizistisch-politische Parallele, zur Ausmittlung der Vorzüge, welche der rheinische Bund vor dem teutschen Reiche der teutschen Nation darbiethet und darbiethen wird. Von Dr. Wilh. Joseph Behr, der Staatslehre und des Staatsrechts ordentl. öffentlicher Professor in Würzburg". In Winkopp's Zeitschrift Band 6 S. 418—447; Bd. 7, S. 99—138 und S. 361—408; Bd. 8 S. 3—63.

[19] Bd. 7 S. 111—112.

[20] l. c. S. 113. Im rheinischen Bunde dagegen könnten „höchstens solche Gesetze aufgestellt werden, welche die rechtliche Coexistenzordnung der konföderirten Staaten, als Staaten, also blos ihre äusseren Verhältnisse unter sich (unmittelbar oder mittelbar) betreffen, und nur die rechtliche Natur und Kraft von Conventional-Statuten haben".

gerte er, — freilich sehr irriger Weise, indem er sich aber zugleich auf die Deutsche Reichsgeschichte berief —, dass dieselben blosse Organe oder Beamte der Völkerstaatsgewalt sein müssten, „welche nichts nach eigener alleiniger Bestimmung, sondern alles nur mit Rücksicht auf die Bestimmungen der Völkerstaatsgewalt bestimmen und übernehmen dürfen"[21]; die Unhaltbarkeit eines solchen Verhältnisses verwendete er dann als Hauptargument gegen den Völkerstaat zu Gunsten des Staatenbundes[22]. In Betreff der Organisation des Völkerstaates[23] endlich urgirte er jetzt weniger die Nothwendigkeit eines physischen Oberhaupts, sondern begnügte sich, das Deutsche Wahlkaiserthum als „vollkommen zweckmässig" zu bezeichnen[24]; dagegen betonte er stark, dass in jedem Staatenvereine die Gliederstaaten grundgesetzlich zu einer thätigen Mitwirkung für den Vereinigungszweck berufen werden müssten, und dass namentlich die Gesetzgebung über die gemeinschaftlichen Angelegenheiten im Völkerstaate gleich wie im Staatenbunde einer aus den Häuptern der Einzelstaaten (beziehungsweise Gesandten derselben) gebildeten Versammlung ausschliesslich zustehen müsse[25]. Wie für die letztere Forderung — neben der streng durchgeführten Theorie der

---

21 Bd. 6 S. 442—443.

22 l. c. S. 444—447. „Stätes Kämpfen zwischen Haupt und Gliedern und gänzliches Vernachlässigen des eigentlichen Zwecks des Vereins" scheint ihm ein in der Natur des Völkerstaates begründetes Uebel; wogegen im Staatenbunde der Hang zur Herrschaft und zur Unabhängigkeit völlig befriedigt sei, die höchste Gewalt in den einzelnen Staaten sich also ganz auf den Staatszweck concentriren werde, während die selbstgewählten Beschränkungen in den äusseren Verhältnissen nicht drückten und allen Gliedern des Bundes zum Vortheil gereichten, weshalb ein solcher Verein die Garantie der Dauer und der Kraft in sich trage.

23 Ueber den Begriff und die Aufgabe der Organisirung eines Staatenvereines überhaupt hat Behr Bd. 6 S. 434—436 werthvolle Erörterungen gegeben.

24 Bd. 7 S. 117.

25 Bd. 7 S. 361 ff., vgl. S. 118—119.

Gewaltentrennung — die im Reiche hinsichtlich des kaiserlichen Veto's gemachten üblen Erfahrungen massgebend waren, so veranlassten auch ähnliche und noch bedenklichere Erfahrungen, unterstützt durch allgemeine theoretische Erwägungen, den Verfasser, gleiches Stimmrecht aller Mitglieder und unbedingte Geltung der Stimmenmehrheit als unentbehrlich für die Bundesversammlung jedes Staatenvereins aufzustellen[26]. — Ohne Zweifel ist das von Behr entworfene Bild des Völkerstaates, obgleich von Einseitigkeiten und argen Missgriffen nicht frei und obgleich in einen abschreckenden Wortschwall gehüllt, doch höchst bemerkenswerth als das ausgeführteste und auch in mancher Beziehung treffendste aus der Zeit vor Gründung des Deutschen Bundes.

D. Die Zeit des Deutschen Bundes bis 1848.

§ 6.

1. Die Ansichten zur Zeit der Gründung und der Anfänge des Deutschen Bundes.

I. Leicht wird die Vermuthung sich aufdrängen, dass, nach der Entwickelung, welche die Lehre vom Bundesstaat zu Ende des Reiches und während der Rheinbundszeit erhalten hatte, in den Jahren 1814 und 1815, als es galt, dem von der Französischen Herrschaft befreiten Deutschland eine neue politische Gesammtordnung zu gründen, gerade diese Form der Vereinigung den Gegenstand vielfacher theoretischer Erörterung und zahlreicher praktischer Verwirklichungsvorschläge gebildet haben werde. Jedoch eine solche Annahme wäre durchaus irrig. Die Literatur jener bewegten Jahre enthält keine einzige staatswissenschaftliche Betrachtung über den Bundesstaat; in den vielen amtlichen und privaten

[26] Bd. 7 S. 363—370, S. 374—378. Die Forderung, dass die Bundestagsgesandten von speciellen Instruktionen unabhängig sein müssten (S. 378—381), ist nicht so sehr als eine principielle behandelt.

Entwürfen für und Denkschriften über die neuzuerrichtende Deutsche Verfassung findet sich höchst selten das Wort[1], nirgends ein durchdachter Versuch, die Idee des Bundesstaates auch nur gemäss der bisherigen Auffassung in das Leben zu führen. Bei näherer Prüfung lassen sich aber auch die allgemeinen Ursachen dieser auf den ersten Blick befremdenden Thatsache unschwer erkennen. Den Staatsmännern und Politikern, ja selbst der grossen Mehrzahl Derer, welche über staatliche Fragen wissenschaftlich nachzudenken pflegten, waren Name und Begriff des Bundesstaates noch unbekannt oder sie verbanden wenigstens mit dieser Bezeichnung einen ganz unbestimmten Sinn[2]; die in den weiteren Kreisen herrschenden Vorstellungen über Staatenvereine, deren Erfordernisse und Arten waren überhaupt noch gänzlich un-

---

[1] Der Freiherr v. Stein in dem Schreiben an den Kaiser Alexander v. 4. Nov. 1814 und in der durch Nesselrode übergebenen vertraulichen Note vom 11. desselben Monats (Leben Stein's von G. H. Pertz, Bd. 4, S. 147—152) gebrauchte den Ausdruck »Bundesstaat", aber, wie schon aus der hinzugefügten Berufung auf die Verträge von Chaumont und Paris hervorgeht, in einem sehr allgemeinen Sinne. In den meisten, auf die Deutsche Gesammtverfassung bezüglichen Aktenstücken aus dieser Zeit finden sich nur die allgemeinen Bezeichnungen „Bund" oder „politischer föderativer Körper" („corps politique fédéral"). Die Schweizer bedienten sich in den gleichzeitigen Verhandlungen über die Neugestaltung ihrer Eidgenossenschaft mit Vorliebe des ebenso unbestimmten Ausdrucks „Bundesverein".

[2] Bemerkenswerth ist, dass Schleiermacher in seiner am 24. März 1814 der königl. Preussischen Akademie der Wissenschaften vorgelesenen Abhandlung „Ueber die Begriffe der verschiedenen Staatsformen" (Sämmtliche Werke, dritte Abtheilung, Bd. 2, S. 246 ff.) von dem Staatenbunde als einer „unbestimmten Vereinigung mehrerer Staaten auf so lange als ihre Ansichten nicht zu weit auseinandergehen" den Bundesstaat unterschied, welcher „Ein Staat aus ungleich gebildeten und in gewissen Grenzen noch selbstständigen Theilen" sei. (l. c. S. 276.) Aber beide Gestaltungen des „föderativen Staates" oder „der Republik höherer Ordnung" erschienen ihm nur als schwankende Uebergangsformen vermöge seiner Grundansicht über die Evolution der verschiedenen Staatsformen und weil er als „die höchste Ordnung" durchaus nur den monarchischen Einheitsstaat anerkannte.

klar und oberflächlich. Ebenso unklar und unbestimmt waren die Ansichten über die Gesammtverfassung, welche für Deutschland praktisch nothwendig und möglich sei[3]. Der wirklichen Errichtung eines Deutschen Bundesstaates standen ferner nicht allein die thatsächlichen Verhältnisse, vor Allem der Dualismus von Oesterreich und Preussen, entgegen, sondern auch die schon zu Reichenbach und Teplitz getroffenen, durch die Verträge von Chaumont und Paris bekräftigten Verabredungen der Grossmächte über die Unabhängigkeit der einzelnen Deutschen Staaten[4]; alle während des Wiener Congresses entworfenen Pläne, welche sich innerhalb der durch die faktischen Verhältnisse und die diplomatischen Uebereinkünfte gegebenen Schranken hielten, konnten daher keinen irgend ausgeprägten bundesstaatlichen Charakter tragen[5]. Diejenigen Stimmen, welche dennoch eine Wieder-

---

[3] Häusser, Deutsche Geschichte (3. Aufl. 1863), Bd. 4 S. 574 ff., S. 693 ff.; Gervinus, Geschichte des neunzehnten Jahrhunderts, Bd. 1, S. 305 ff.; Kaltenborn, Geschichte der Deutschen Bundesverhältnisse, Bd. 1, S. 167 ff.

[4] Häusser l. c. S. 375 ff., S. 707 ff.; Kaltenborn l. c. S. 88—90, S. 99—105; Diplomatische Geschichte der Jahre 1813—1815 (Leipzig 1863), Bd. 2, S. 142—148. — Den Verträgen von Ried und Fulda kann ich nur eine untergeordnete Bedeutung zuerkennen, da sie nur ein unter den Grossmächten schon vorher vereinbartes Princip zur Anwendung brachten.

[5] Verhältnissmässig zahlreiche bundesstaatliche Elemente sind allerdings in den Preussischen Entwürfen v. 13. Septbr. 1814 und v. 10. Febr. 1815 enthalten, insbesondere gaben dieselben der gesetzgebenden Gewalt des Bundes eine ganz umfassende Ausdehnung und sicherten den Unterthanen gegenüber den einzelnen Deutschen Staaten weitgehende Rechte; auch sprach die begleitende Note zu den beiden Entwürfen v. 10. Febr. bestimmt den bundesstaatlichen Grundgedanken aus, dass die neue Verfassung Deutschlands nicht blos die politische Selbständigkeit, sondern auch die innere Sicherung der Rechte und die allgemeine Wohlfahrt der Nation zum Zwecke haben solle (Klüber, Acten des Wiener Congresses Bd. 2, H. 5, S. 6). Andererseits jedoch war die in den Entwürfen vom Februar vorangestellte Zweckbestimmung des Bundes so enge gefasst, dass die den Bundesorganen zugewiesene Wirkungssphäre und die den Bundesgliedern auferlegten Beschränkungen im Einzelnen weit darüber hinausgingen; in der Orga-

herstellung der Deutschen Kaiserwürde begehrten, wie insbesondere die Wortführer der kleineren Staaten, wurden bei diesem Verlangen nicht sowohl von theoretischen Erwägungen über die speciellen Erfordernisse eines Bundesstaates geleitet, als vielmehr theils durch die Erinnerung an das alte Reich, das sie mit zeitgemässen Verbesserungen erneuern zu können hofften, theils durch Betrachtungen über die Nothwendigkeit eines Vorstandes oder „Oberhauptes" für jeden bedeutenden Staatenverein[6].

II. Nach dem Abschluss der Bundesakte machte sich freilich bald das Bedürfniss geltend, das rechtliche Wesen des neugegründeten Vereins schärfer zu bestimmen, namentlich weil nur auf diesem Wege für die allseitig als dringend erforderlich erkannte Weiterentwickelung des Bundes[7] ein fester Ausgangspunkt gewonnen werden konnte. Eine correcte und übereinstimmende Lösung dieser Aufgabe, welche auch für die Lehre vom Bundes-

---

nisation des Bundes war das Princip der Einheit durch ein Directorium und einen Rath der Kreisobersten (später einen „ersten Rath" ohne Directorium) nur sehr ungenügend vertreten, und der Nation gar keine Theilnahme an der Leitung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten eingeräumt (selbst eine Hinzuziehung von Vertretern der Einzellandtage zum Bundestage wurde nur von Stein ernstlich angeregt). Man kann zweifeln, ob die Preussischen Vorlagen mit den damaligen thatsächlichen Voraussetzungen und mit den zwischen den Cabinetten getroffenen Festsetzungen sich vereinigen liessen; durch ihre unveränderte Annahme aber hätte Deutschland jedenfalls nur eine zwischen Bundesstaat und Staatenbund schwankende Verfassung erhalten (die Februarentwürfe selbst gebrauchten die Bezeichnung „Staatenbund").

[6] Dies geht namentlich hervor aus der zwischen den Vertretern der Kleinstaaten und dem Grafen Münster zu Ende des Jahres 1814 gepflogenen Correspondenz über die Kaiserfrage (Klüber, Acten, Bd. 1, H. 1, S. 77—93). Mitwirkend, aber gewiss nicht allein massgebend (wie der Verfasser der „Diplomatischen Geschichte der Jahre 1813—1815 Bd. 2, S. 194 ff. annimmt) für die Aufstellung des Kaiserprojekts von Seiten der kleineren Staaten war die Opposition gegen das Fünfercomité.

[7] Man übersah freilich „die grösste und unheilbarste Unvollkommenheit des Bundes, dass es unermessliche Schwierigkeiten hatte, ihn auszubilden und zu verbessern". (Häusser Bd. 4, S. 710).

staate fruchtbar hätte werden müssen, erfolgte jedoch zunächst nicht; im Gegentheil waren die Ansichten, ob, inwiefern und weshalb die neue Schöpfung als Staatenbund aufzufassen sei, sehr vager Natur und gingen bunt durch einander. Neben der fortdauernden Unklarheit der politischen Wünsche und der Ideen über Staatenvereine überhaupt war es vorzüglich die Beschaffenheit der Bundesakte selbst — die ungemeine Dürftigkeit der darin festgestellten Grundlagen und die Zusammensetzung aus zwei wesentlich verschiedenen Theilen[8] — wodurch eine präcise und richtige Beantwortung jener Fragen höchlichst erschwert wurde. Als Belege für die in den ersten Jahren nach Gründung des Deutschen Bundes verbreiteten Anschauungen über das Wesen des Bundesstaates und sein Verhältniss zum Staatenbunde sind jedoch die verschiedenen aus dieser Zeit herrührenden Begriffsbestimmungen oder auch nur theoretischen Bezeichnungen des Deutschen Bundes von nicht zu unterschätzendem Werthe.

Auf dem Wiener Congress hatte das Oesterreichische Cabinet in der Deutschen Verfassungsfrage bestimmte, allerdings in erster Linie negative, Zielpunkte mit grosser Festigkeit verfolgt und dieselben auch vollkommen erreicht; namentlich war es sich von vorn herein darüber klar gewesen, dass die Deutschen Staaten nicht wieder durch ein staatsrechtliches Band mit einander verknüpft werden sollten[9]. Gleich bei Eröffnung des Bundestags wurde daher von Oesterreichischer Seite deutlich und offen ausgesprochen, dass Deutschland, wenn es auch wieder als politische Einheit erscheine, doch nur ein Staatenbund, kein Bundesstaat sei[10];

---

[8] Den allgemeinen, „auf die Feststellung des Bundes gerichteten“, und den besonderen Bestimmungen.

[9] Gervinus, Geschichte des neunzehnten Jahrhunderts, Bd. 1, S. 299 ff; Kaltenborn l. c. Bd. 1, S. 112—115, S. 176—178.

[10] Eröffnungsrede des Präsidialgesandten Grafen v. Buol-Schauenstein in der ersten Sitzung der Deutschen Bundesversammlung vom 5. Nov. 1816. (Protokolle der Deutschen Bundesversammlung, Band 1, Heft 1, S. 16.)

gerechtfertigt aber wurde diese Behauptung durch den Hinweis auf ein Moment, welches den Oesterreichischen Staatsmännern nach der früheren Stellung des Oesterreichischen Kaiserhauses in Deutschland wie nach dem Hauptinhalt der jüngsten Verhandlungen als das wichtigste gelten musste: „die Gleichheit der im Deutschen Vereine verbrüderten Deutschen Fürsten und freyen Städte“[11]. — Aus dem nämlichen Grunde, mit specieller Hervorhebung des Mangels einer Oberhoheit und eines Oberhauptes, erklärte Klüber in seinen epochemachenden Darstellungen der Entstehung und des Rechts des Deutschen Bundes, derselbe sei ein Staatenbund, kein Bundesstaat[12]; auch für seine Auffassung und deren Motivirung war bestimmend auf der einen Seite die tiefeingeprägte Erinnerung an die alte Reichsverfassung, andererseits die genaueste Kenntniss der Verhandlungen des Wiener Congresses[13]. Dagegen der alte Freiherr von Gagern, wenn er auch einsah, dass er mit Definitionen zu kurz kommen werde, konnte es nicht über das Herz bringen, anzuerkennen, dass Deutschland nur ein Staatenbund sei; die Idee der Deutschen Nation und ihrer Einheit schien ihm einen Bundesstaat unentbehrlich zu machen: er klammerte sich deshalb an die Bestimmungen der Bundesakte über innere Angelegenheiten der Einzelstaaten und an die Möglichkeit noch andere gemeinnützige Gegenstände dem Bunde zu unterbreiten, um dem Bunde „ein systematisches Eingreifen und Einmischen“ und damit die Eigenschaft eines Bundesstaates zu vindiciren[14]. Leichter nahm

[11] W[illegible] des Oesterreichischen Präsidialgesandten in der zweiten Sitzung der Bundesversammlung. Protokolle Bd. 1, H. 1 S. 50.

[12] J. L. Klüber, Uebersicht der Verhandlungen des Wiener Congresses. [illegible] Derselbe, Oeffentliches Recht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten. Frankfurt a. M. 1817. [illegible]

[13] [illegible]

[14] [illegible] Abth. II. Beilage 1. [illegible] vor Eröffnung des Bundestags. [illegible] später un-

der grosse Geschichtschreiber Heeren[15] die Frage, ob Staatenbund, ob Bundesstaat; ihm genügte es, dass der Deutsche Bund als eine politische Einheit, als eine Gesammtmacht in seinen Beziehungen zum Ausland constituirt sei und somit über eine blosse Allianz hinausgehe[16]; zur Bezeichnung desselben gebrauchte er abwechselnd unterschiedslos die Ausdrücke „Staatenbund“ und „Bundesstaat“[17]; wenige Jahre später erklärte er freilich selbst[18], dass die unerfüllten Erwartungen Vieler vom Deutschen Bunde auf der falschen Vorstellung beruhten, derselbe sei ein Staat gleich Nordamerika, während er in Wahrheit nur als ein Staatenverein gleich der Schweiz angesehen werden dürfe. — Einen freiern Standpunkt wählte der Philosoph Fries in seiner Schrift „Von Deutschem Bund und Deutscher Staatsverfassung“[19]; er fragte nicht sowohl, was der Deutsche Bund sei, als was derselbe werden solle[20]; wenn er auch „die republikanische Bildung des Bundestags“ mit Anerkennung acceptirte, so wollte er hingegen den Geschäftskreis des Bundes nach dem Muster des alten Reichsrechts bestimmen und verlangte daher „eine wahre höchste Regierung des Bundes“, vorzüglich

---

verändert fest (l. c. S. 16—21; Leben des Generals Friedrich von Gagern Bd. 1, S. 387).

15 A. L. Heeren, Der Deutsche Bund in seinen Verhältnissen zu dem Europäischen Staatensystem; bei Eröffnung des Bundestags dargestellt. (Historische Werke, Bd. 2, Abhandl. V.)

16 l. c. S. 437—438. Den Gedanken einer strengen politischen Einheit Deutschlands verwarf er dagegen entschieden als — unverträglich mit dem Europäischen Gleichgewicht (S. 429—432.)

17 Beide Benennungen finden sich z. B. nebeneinander auf S. 432. „Bundesstaat“ heisst auch die Schweiz S. 433.

18 Nachschrift aus dem Jahre 1821 (l. c. S. 452 ff.).

19 Vom Deutschen Bund und Deutscher Staatsverfassung. Allgemeine staatsrechtliche Ansichten dargestellt von Jacob Friedrich Fries, Heidelberg 1816 (besonders kommt hier in Betracht der Abschnitt: „Von der Deutschen Regierungsform“ S. 162 ff.).

20 l. c. S. 165: „Für diese kräftige Einigkeit Deutschlands wünschen wir also nicht nur einen schlaffen Staatenbund, sondern einen fest vereinigten Bundesstaat, jedoch so, dass unsere Verfassung mit getrennten Provinzialstaaten beybehalten werde.“

eine Bundesgesetzgebung auch über die inneren Angelegenheiten der Einzelstaaten[21]; hierin schien ihm, ähnlich wie dem Freiherrn von Gagern, das wesentlichste Moment eines Bundesstaates zu liegen, während er den Staatenbund, welchen er als für Deutschland ungenügend zurückwies, mit einer immerwährenden Offensiv- und Defensivallianz identificirte[22]. — Tiefer noch hätte Tittmann[23] in das Wesen des Unterschiedes zwischen Bundesstaat und Staatenbund eindringen können, insofern er seinen politischen Wünschen keinen Einfluss auf die Darstellung der Verfassung des Deutschen Bundes geben wollte[24], andererseits aber in einer ausführlichen Einleitung[25] die allgemeine Theorie der Staatenvereine behandelte; indem jedoch seine allgemeinen Betrachtungen auf die realen Gestaltungen überhaupt keine Rücksicht nahmen, war das Resultat, trotz einzelner treffenden Gesichtspunkte, im Ganzen ein willkürliches und dürftiges. Tittmann begriff, dass im Staatenbunde gleich wie im Bundesstaate eine Bundesgewalt „stattfinde"[26]; polemisch gegen Behr und Klüber führte er aus[27], dass das Subjekt der Bundesgewalt im Bundesstaate nicht ein Individuum zu sein brauche, sondern dass in beiden Arten von Staatenvereinen der höhere Gesammtwille ebensowohl durch Mehrheitsbeschluss sämmtlicher Glieder gebildet werden könne. Dem Wirkungskreis der Bundesgewalt zog er aber überaus enge Gränzen, indem er „das innere Verhältniss der einzelnen Staaten" als „ganz ausserhalb des Begriffes alles Staaten-

---

21 l. c. S. 167—168.

22 Gagern dagegen meinte: „Jede Allianz ist Staatenbund." (Mein Antheil an der Politik III S. 19; vgl. Leben des Generals Friedrich v. Gagern a. a. O.)

23 F. W. Tittmann, Darstellung der Verfassung des Deutschen Bundes. Leipzig 1818.

24 Vorrede S. VI: „Nur das, was da ist, wollte ich darstellen. Mein eigenes Verlangen hat dabei keinen Einfluss gehabt."

25 S. 1—20.

26 S. 3, S. 5—6.

27 S. 10—11.

vereines" liegend betrachtete[28]; ihre Wirksamkeit machte er zudem fast illusorisch, indem er ihr für den Staatenbund jeden zwingenden Charakter absprach, für den Bundesstaat einen solchen nur in beschränktem Masse zuerkannte[29]. Die Idee der zwingenden Gewalt und die Ausdehnung der Bundescompetenz auch auf die gegenseitigen Verhältnisse der Gliederstaaten[30] waren hienach die einzigen wesentlichen Merkmale, welche Tittmann dem Bundesstaat im Gegensatze zum Staatenbunde vindiciren konnte. Ob mit Rücksicht auf diese fast verschwindenden Unterschiede der Deutsche Bund als Staatenbund oder als Bundesstaat anzusehen sei, erschien ihm als zur Zeit noch völlig unbestimmt[31]. Im Grunde waren es doch die Unbestimmtheit und Armseligkeit der Sätze der Bundesakte, welche in den theoretischen Erörterungen des sonst an Kenntnissen und Gedanken nicht armen Schriftstellers sich abspiegelten.

2. Fortbildung der Lehre in Opposition zum Bundesrechte Deutschlands und der Schweiz.

I. Zu grösserer Klarheit und Bestimmtheit wurde die Lehre vom Bundesstaate in Deutschland zurückgeführt, seit der Deutsche Bund sein völkerrechtliches Wesen schär-

---

[28] S. 15. Auch der Bundesstaat ist daher nach T.'s Ansicht nur ein völkerrechtliches (staatenrechtliches), kein staatsrechtliches Verhältniss; „hieran ändert die etwaige Unterordnung einzelner innerer Verhältnisse nichts".

[29] Es wird freilich „nur der Staatenverein den Namen eines Bundesstaates erhalten, wo eine zwingende Bundesgewalt ist". Aber „der Charakter eines Bundesstaates mit zwingender Gewalt kann gar nicht in der Wirklichkeit rein ausgeprägt werden. Kein Staatenverein kann sich des Rechtsverhältnisses seiner Glieder mit gleicher Strenge bemächtigen, wie der Staat das Rechtsverhältniss seiner Bürger beherrscht; zwischen Staat und Bundesstaat findet bloss Analogie in der Richtung, nicht aber Gleichmässigkeit der Ausführung statt" (S. 6).

[30] Wesentlicher Zweck des Staatenbundes ist nur „Sicherung des Rechtsverhältnisses gegen Mächte ausserhalb des Bundes" (S. 13).

[31] S. 21—40: „Charakter des deutschen Bundes", bes. S. 30—31.

fer ausprägte[1] und andererseits dennoch in die inneren Verhältnisse der Einzelstaaten mit grosser Willkür hemmend eingriff[2]. Indem die Ueberzeugung sich verbreitete und befestigte, dass der Bund nach seiner principiellen Anlage ein die Souveränität der Einzelstaaten voraussetzender und schützender Staatenbund sei[3], glaubten die liberalen Theoretiker, ihm eben deshalb die Befugniss zu einer massgebenden Einwirkung auf das Innere der Gliederstaaten absprechen zu dürfen[4], oder wollten dieselbe höchstens als eine auf positiven Festsetzungen beruhende Ausnahme anerkennen[5]. Für die Begründung dieser Ansicht genügte freilich die Auffassung des Unterschiedes von Staatenbund und Bundesstaat, wie sie sich bei den Reichspublicisten ausgebildet hatte und namentlich zur Rheinbundszeit entwickelt worden war. Die ältere Lehre über den Bundesstaat blieb daher in wesentlich unveränderter Geltung, so lange es sich nur um Abwehr der staatsrechtlichen Uebergriffe des Bundestags handelte: Unterordnung der Einzelstaaten unter eine höhere Staatsgewalt und Com-

---

[1] Dies geschah bekanntlich insbesondere im zweiten Grundgesetz des Bundes, der Wiener Schlussakte v. 15. Mai 1820, Art. 1 u. 2.

[2] Den traurigen Anfang dieses reaktionären Bevormundungssystems von Bundeswegen bildeten bekanntlich die auf Grund der Karlsbader Verabredungen in höchst formloser Weise gefassten Bundesbeschlüsse v. 20. Sept. 1819.

[3] S. insbes. W. J. Behr's interessante Schrift: Von den rechtlichen Grenzen der Einwirkung des Deutschen Bundes auf die Verfassung, Gesetzgebung und Rechtspflege seiner Gliederstaaten (Würzburg 1820), S. 9, 33 ff., 46; ferner L. v. Dresch, Oeffentliches Recht des Deutschen Bundes (Tübingen 1820), §§ 10 u. 25, und Erste Fortsetzung (Tübingen 1821), §§ 2—5.

[4] So höchst entschieden Behr in der angeführten Abhandlung (namentlich S. 33, 47 ff., 65 ff.).

[5] Dresch, Oeffentliches Recht § 25 N. g hatte allerdings gegen Behr ausgeführt, dass auch die Bestimmungen der Deutschen Bundesakte über die inneren Verhältnisse der einzelnen Staaten zum Wesen des Deutschen Bundes, wenngleich nicht zum abstrakten Begriff des Staatenbundes, gehörten; in der Ersten Fortsetzung § 2 betonte er aber viel stärker den Ausnahmecharakter dieser Bestimmungen.

petenz der letzteren auch in Bezug auf die inneren staatlichen Angelegenheiten galten als die charakteristischen Momente des Bundesstaates gegenüber dem Staatenbund[6].

Eine erhebliche Fortbildung und Bereicherung der Theorie des Bundesstaates trat erst ein, als im Gefolge der durch die Französische Julirevolution auch in Deutschland entstandenen Bewegung der Geister einzelne hervorragende politische Denker es unternahmen, dem bestehenden Bundesrechte und seiner Handhabung ein positives politisches Programm, die Grundzüge einer neuen, den nationalen Bedürfnissen und Wünschen entsprechenden Gesammtordnung, gegenüberzustellen. Die Einheit der Deutschen Nation schien ihnen eine staatsrechtliche Einheit zu erfordern, während sie doch die Fortexistenz der Einzelstaaten als nothwendig und nützlich anerkannten: so wurden sie von selbst dahin geführt, im Gegensatz zum bestehenden Staatenbunde die Errichtung eines Deutschen Bundesstaats als das zu erstrebende Ziel hinzustellen[7]. Durch diese Tendenz aber wurde eine allseitige Beleuchtung der Eigenschaften und Merkmale des Bundesstaates nothwendig; und da der bestehende Staatenbund als eine gänzlich verfehlte und unheilvolle Gestaltung erschien, so suchte man naturgemäss alle einzelnen theoretischen Erfordernisse des Bundesstaates in möglichst scharfem Gegensatz zu den gel-

[6] Neben den Auseinandersetzungen von Behr a. a. O. S. 23—33, 39—44 (welche nur eine Wiederholung der Hauptpunkte seiner früheren Theorie enthalten) und von Dresch, Oeff. R. § 10, ist in dieser Hinsicht besonders bemerkenswerth die Erörterung von S. Jordan in seinen Versuchen über allgemeines Staatsrecht (Marburg 1828), S. 193—209, bes. S. 201—202; vgl. auch Desselben Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, erste Abtheilung (Cassel 1831), § 43.

[7] Behr dagegen, nach wie vor von der Trefflichkeit des Staatenbundes und der Unhaltbarkeit des Völkerstaates überzeugt (vgl. oben § 5 Note 22), hatte nach Kräften dazu beitragen wollen, den friedenstörenden Geist des letzteren von Deutschland fernzuhalten (l. c. S. 3—5 u. 22—23), während Jordan (Versuche S. 205) in sehr kühler und zurückhaltender Weise dem Staatenstaate (Bundesstaate) theoretisch den Vorzug einräumte.

tenden Bundes-Einrichtungen und -Maximen zu bestimmen [8]. Gegenüber der im Deutschen Bunde rechtlich und thatsächlich fast unbegränzten Souveränität der Einzelstaaten bezeichnete man, im Anschluss an die bisherige Lehre, strenge staatsrechtliche Unterordnung derselben unter die Centralgewalt als ein für den Bundesstaat wesentliches Moment; die Nullität des Deutschen Bundes in den auswärtigen Verhältnissen gab Anlass zu der Forderung, dass die Glieder des Bundesstaates sämmtlichen auswärtigen Hoheitsrechten entsagen müssten; angesicht der schon nach den Bundesgrundgesetzen sehr beschränkten, in der Praxis beinahe ganz verschwindenden Wirksamkeit des Bundes auf dem Gebiet der gemeinnützigen Angelegenheiten wurde für die Bundesstaatsgewalt Competenz zur Erfüllung aller nationalen Gesammtzwecke in Anspruch genommen; wenn der Deutsche Bund immer ausschliesslicher ein Bund der Regierungen geworden war, so wurde dagegen dem Bundesstaate ein unmittelbarer Nexus auch mit den einzelnen Staatenbürgern zugeschrieben und aus diesem Grundsatz vorzüglich die Nothwendigkeit des Hinzutretens einer Nationalrepräsentation der Bürger zu dem Organ der Regierungen gefolgert, während die dem Bundesstaat zu Grunde liegende Idee der Einheit in erster Linie durch ein einheitliches Bundeshaupt repräsentirt werden sollte.

Neben der principiellen Opposition gegen den bestehenden „Fürstenbund“ und der Erkenntniss Dessen, was der Nation noth that, waren jedoch auch andere Eindrücke und Tendenzen nicht ohne Bedeutung für diese Ausgestaltung

---

[8] Die Bearbeiter des positiven Deutschen Bundes- und Staatsrechts, von dieser Tendenz wenig oder gar nicht berührt, verharrten indessen, so viel sich aus ihren spärlichen Andeutungen erkennen lässt, auf dem Standpunkte der bisherigen Theorie (s. z. B. H. Zöpfl, Grundsätze des allgemeinen und des constitutionell-monarchischen Staatsrechts, Heidelberg 1841, Anhang I § 6; H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, Bd. 1, Göttingen 1841, § 21; K. E. Weiss, System des Deutschen Staatsrechts, Regensburg 1843, § 26 Anm. b).

der Lehre, namentlich für die Gedanken über die natürliche Organisation des Bundesstaats: so insbesondere die herrschende Vorliebe für die constitutionelle Erbmonarchie mit dem Zweikammersystem; die Erinnerung an Kaiser und Reich; das Vorbild der mächtig emporblühenden Nordamerikanischen Union. Dagegen die während der Dreissigerjahre unternommenen, vielfach unklaren und gänzlich fruchtlosen Versuche einer Reform der dem Deutschen Bunde wesentlich gleichartigen Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1815 gaben den Deutschen Untersuchungen über Staatenbund und Bundesstaat mehr eine allgemeine Anregung als eine bestimmte Richtung; wohl aber führten in der Schweiz selbst die Unzufriedenheit mit den damaligen Bundeszuständen und das Verlangen nach durchgreifenderen Reformen zu theoretischen Betrachtungen über den Bundesstaat, deren Ergebnisse mit der neuen Deutschen Lehre mannichfache Verwandtschaft zeigten.

II. Die neuen bundesstaatlichen Ideen wurden fast gleichzeitig in selbständiger Weise[9], aber mit seltener Uebereinstimmung aufgestellt und begründet von drei Deutschen Männern, welche unter den „vormärzlichen“ Liberalen sich auszeichneten durch ihren starken und gesunden nationalen Sinn: Friedrich von Gagern, Paul Pfizer, Carl Welcker[10].

---

[9] Der Aufsatz, in welchem Friedrich von Gagern seine Gedanken über den Bundesstaat niedergelegt hat, wurde erst zwei Jahrzehnte später von seinem Bruder Heinrich veröffentlicht (s. N. 13); bis dahin war derselbe nur im engen Familienkreise bekannt. Die von Pfizer aufgestellte Theorie des Bundesstaats kannte und berücksichtigte freilich Welcker bei Abfassung seiner Hauptarbeit über den Bundesstaat (s. N. 53); aber zum Theil durch Missverständnisse irre geleitet und von einer abweichenden Auffassung des Staatenbundes ausgehend, verhielt er sich zu derselben vorwiegend polemisch.

[10] Dagegen Karl von Rotteck, sonst Welcker's eifrigster Bundesgenosse auf literarischem und politischem Gebiete, verlor sich in sehr unbestimmte und ergebnisslose, wenn auch theilweise an Welcker's Ideen anklingende, Betrachtungen über die Staatenvereine (Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften, Bd. 3, Stuttg. 1834,

1. In seinen jüngeren Jahren war Friedrich von Gagern allerdings, angewidert durch die kleinliche Politik der Deutschen Höfe und durch die Nichtigkeit und Verächtlichkeit des Bundestags, voll Unmuth zumal über die Ohnmacht Deutschlands in allen grossen Europäischen Fragen, unbedingter Unitarier gewesen [11]. Aber allmählich überzeugte er sich doch [12], dass die in der Gegenwart nothwendige Theilnahme aller Staatsbürger am staatlichen Leben und die wünschenswerthe Berücksichtigung der vorhandenen Eigenthümlichkeiten in kleineren Staaten leichter und erfolgreicher stattfinde, während nichtsdestoweniger das Bedürfniss grosser kostbarer Anstalten und gemeinsamer Vertheidigung so wie „der natürliche Wunsch, als grosse Nation eine Macht zu bilden" durch eine zweckmässige und kräftige Form „der Einigung und Föderation" Befriedigung finden könnten [13]. So entstand zu Ende des Jahres 1833 [14] in der

---

S. 146—165), weil ihm die Sicherung von Freiheit und Recht innerhalb der Einzelstaaten gegenüber der Centralgewalt, also der partikularistisch-liberale Gesichtspunkt, durchaus im Vordergrunde stand (sehr charakteristisch in dieser Hinsicht ist seine bei Klüpfel, Geschichte der Deutschen Einheitsbestrebungen in ihrem geschichtlichen Zusammenhang, S. 428—429 abgedruckte Rede aus dem Jahre 1832). Die politisch sehr wichtige Schrift von W. Schulz (Deutschlands Einheit durch National-Repräsentation, Stuttg. 1832) entwickelt nur ein „nothwendiges Element" des erstrebten „Föderativstaates".

[11] Dieser Standpunkt und seine Motive sind klar und scharf ausgesprochen in zwei Denkschriften aus dem Jahre 1823, „Der gegenwärtige Zustand" und „Von der Nothwendigkeit und den Mitteln, die politische Einheit Deutschlands herzustellen" (Leben des Generals Friedrich von Gagern, von Heinrich von Gagern, Bd. 1, Leipzig und Heidelberg 1856, S. 269—77, 278—91).

[12] Schon der im Jahre 1825 oder 1826 geschriebene Dialog „Unitarier und Föderalisten" (gedruckt a. a. O. S. 361—71) zeigt, wenn auch kein Abgehen von der Forderung des Einheitsstaates, doch eine sorgfältige Erwägung der föderalistischen Gesichtspunkte. An die im Bundesstaat gegebene Vermittelung zwischen staatlicher Einheit und Vielheit scheint der Verfasser damals noch nicht gedacht zu haben.

[13] l. c. S. 386—87 (vgl. auch S. 376).

[14] Die Zeit der Abfassung wird fixirt durch die Angaben über die Secessionsversuche Südcarolina's und des Fürstenthums Neuenburg (l. c.

Musse des Niederländischen Heerlagers die markige Denkschrift über den Bundesstaat[15]. Ganz verleugnet dieselbe allerdings nicht den früheren unitarischen Standpunkt des Verfassers. Besonders stark lässt die vorausgesandte Definition[16] „der Bundesstaat ist die Vereinigung mehrerer Staaten, welche sich zur vollkommenen Erreichung des Staatenzwecks einer gemeinschaftlichen Staatsgewalt unterwerfen, ohne dass die Regenten der einzelnen Staaten allen inneren Hoheitsrechten entsagen" diese Tendenz hervortreten. Die nähere Auseinandersetzung ergiebt nun zwar, dass den Einzelstaaten von den inneren Hoheitsrechten blos diejenigen entzogen werden sollten, welche überhaupt nur oder besser durch das Zusammenwirken und die Gesammtkraft des Bundesstaats realisirt werden könnten, und dass die Regenten der Partikularstaaten in der Regierung ihrer Territorien nur da und insoweit beschränkt sein sollten, als es die Bundesverfassung ausdrücklich bestimme[17]; immerhin sollte jedoch die Gesetzgebung den Einzelstaaten nur ausnahmsweise, sofern besondere Bestimmungen über den betreffenden Gegenstand in den einzelnen Territorien ohne Nachtheil für das Ganze zulässig seien, zustehen, und die Staatsbeamten sollten sämmtlich, wer sie auch angestellt haben möge, im Dienste der obersten Staatsgewalt sein, derselben in letzter Instanz zu gehorchen haben, das Heer sogar der Bundes-

---

S. 374), ferner durch die Notiz am Schluss des Gedenkbuchs von 1833 in Verbindung mit dem Brief von 14. April 1834 (Lebensbeschreibung Bd. 2,1857, S. 180 und 204). Ungenau ist mithin die Annahme Heinrich's von Gagern (Bd. 1 S. 387, vgl. auch S. 355—56), die Denkschrift sei zwanzig Jahre vor dem J. 1848 geschrieben.

15 Gedruckt l. c. Bd. 1 S. 372—387. Dieselbe gliedert sich in drei Abschnitte: I Begriff; II Bedingungen der Entstehung des Bundesstaats; III Verfassung für den Bundesstaat. — Von der staatswissenschaftlichen Literatur ist diese eminente Arbeit während der 17 Jahre seit ihrer Veröffentlichung ungebührlich vernachlässigt worden; nur bei Kaltenborn, Geschichte der Deutschen Bundesverhältnisse Bd. 1, Anm. zu S. 501, finde ich eine oberflächliche Erwähnung derselben.

16 S. 372.

17 I, 2 in f. und I, 5.

staatsgewalt allein verpflichtet sein[18]. Die so beschränkte landeshoheitliche Regierung des Einzelstaates erschien dem Autor als „eine Zwischenstufe zwischen der Gemeinde und der obersten Staatsgewalt, welche auf die zweckmässigste Art und mit mehr Freiheit und Selbstständigkeit die Stelle der obersten Administrativbehörden vertritt, die grosse Staaten für ihre Provinzen bestellen"[19]. — Nicht gewohnt, irgend einer Schwierigkeit aus dem Wege zu gehen, legte sich Gagern selbst den theoretischen Einwand vor, wie denn die nothwendige Einheit der Staatshoheit bestehen könne, wenn eine Reichshoheit und eine Landeshoheit zugleich existire? Er antwortete „Aber die Einheit in der Idee ist nicht aufgehoben, obgleich die Ausübung der äusseren und inneren Hoheitsrechte sehr wohl trennbar ist; und innere Hoheitsrechte in Beziehung auf die Territorien können sehr wohl bestehen, wenn schon die Landeshoheit der Reichshoheit untergeordnet ist — sonst wären halbsouveräne Staaten gar nicht denkbar"[20]. Mit der idealen Einheit der Staatsgewalt und der logischen Möglichkeit der Unterordnung einer Staatsgewalt unter eine höhere Gewalt gab sich jedoch sein praktischer Sinn nicht zufrieden; vielmehr begriff er, dass die Oberstaatsgewalt durch ihre Organisation in Harmonie und engem Zusammenhange mit den Einzelstaatsgewalten stehen müsse[21]. Erbmonarchie mit repräsentativer Verfassung galt ihm überhaupt als diejenige Staatsform, welche der jetzigen Culturstufe Europa's am meisten entspreche, weil sie von der Monarchie Ordnung und Festigkeit, von der Republik Freiheit und Regsamkeit entlehne; auch dem Bundesstaat lasse sich dieselbe ohne Zwang anpassen[22]. Als unentbehrlich bezeichnete er die erbmonarchische Spitze für einen aus Erbmo-

[18] I, 4 vgl. mit III, 8; III, 12; I, 3.
[19] S. 377.
[20] S. 383.
[21] S. 379 und S. 382—83.
[22] S. 381.

narchien zusammengesetzten Bundesstaat[23]; doch dürfe das Reichsoberhaupt nicht zugleich Regent eines besonderen Territoriums sein, weil es kein Sonderinteresse haben, auch mit den Regenten der Territorien in keiner Beziehung gleichstehen dürfe[24]; dagegen sei die eine Kammer des Reichstags aus den halbsouveränen Fürsten der Territorien zu bilden, die andere aus Abgeordneten des Volkes, welche aber nur zum kleineren Theile direct, zum grösseren Theile von den Landständen der einzelnen Staaten gewählt werden sollten[25]. Unter den „Bedingungen für die Entstehung eines Bundesstaates“ stellte er, im Hinblick auf diese „beste Verfassung“ des Bundesstaates, das Vorhandensein einer gemeinsamen Nationalität, namentlich einer gemeinsamen Muttersprache, in erste Linie; denn ein aus heterogenen Bestandtheilen zusammengesetzter Staat könne nur bei streng autokratischer Beherrschungsform zusammengehalten werden[26]. Unverkennbar hatte er auch bei seinen anscheinend allgemeinen Betrachtungen und obwohl er dem Bundesstaat mit repräsentativer Verfassung für beide Hemisphären eine weite Verbreitung verhiess[27], doch immer ganz vorzugsweise sein Deutsches Vaterland im Auge.

2. Einen etwas anderen Entwickelungsgang nahmen Pfizer's Wünsche und Erwartungen für Deutschlands poli-

---

23 S. 379 (mit besonderem Hinweis auf die Geschichte des Deutschen Wahlreichs).

24 III, 1 (S. 382). — Unklar bleibt, wie Gagern sich das Verhältniss des Königs von Preussen zum künftigen Kaiserthum dachte; fast scheint es, dass er überhaupt zweifelte, ob ein so grosser Einzelstaat in einen wahren Bundesstaat sich einordnen lasse (vgl. die Auseinandersetzungen sub II, 2 und 3); andererseits lässt sich nicht annehmen, dass er seiner schon im J. 1823 ausgesprochenen Ueberzeugung von dem Beruf Preussens, Deutschland zu einigen (Bd. 1 S. 284 ff.), jemals untreu geworden sei (vgl. auch die Bd. 1 S. 316 citirte Aeusserung aus späterer Zeit).

25 I, 4; II, 2 und 4.

26 II, 1.

27 S. 386.

tische Zukunft; aus dieser Verschiedenheit erklären sich vorzugsweise die vereinzelten Differenzen, welche zwischen seiner Auffassung des Bundesstaates und den Sätzen Friedrich's von Gagern bestehen. In dem „Briefwechsel zweier Deutschen"[25] hatte er den unausgeglichenen Gegensatz des Theoretischen und Praktischen, von dessen glücklicher Auflösung das künftige Schicksal Deutschlands abzuhängen scheine, in aller Schroffheit und Schärfe aussprechen wollen[26]; demgemäss hatte er der idealistischen Hoffnung auf ein dereinstiges republikanisches Föderativsystem[27] die kategorische, auf die Macht der Thatsachen gestützte Forderung einer Neugestaltung Deutschlands mit Ausschluss der Oesterreichischen Provinzen durch die Initiative und unter dem Protektorate Preussens entgegengesetzt[1]; die Form dieser Vereinigung hatte er nur in grossen Umrissen gezeichnet: Fortdauer der Deutschen Einzelstaaten und ihrer Fürsten, aber Vertretung derselben in den gemeinsamen Angelegenheiten durch die Preussische Regierung, daneben eine aus Abgeordneten der Landstände gebildete Vertretung des deutschen Volkes[2]. Als dann [illegible] wenige Jahre später eine umfassende historisch- [illegible] Bundesstaat [illegible] den „Bundesstaat" [illegible] politisches Programm[4], welches [illegible] unter dem Einfluss der

[25] Briefwechsel zweier Deutschen, herausgegeben von P. A. Pfizer [illegible]

[26] [illegible]

[27] [illegible]

[1] [illegible]

[2] [illegible] Meinung [illegible] militärische [illegible]

[3] [illegible] Rechts [illegible]

[4] [illegible] über

theoretischen Formulirung sich weiter ausbildete und theilweise modificirte[35].

Einheit und Freiheit in innigster Verbindung erschienen ihm als das durch die Lehren der gesammten Deutschen Geschichte vorgezeichnete Losungswort für die Zukunft der Deutschen Nation[36]; zur Erreichung dieses Zieles hielt er den Staatenbund für völlig ungeeignet, weil derselbe nur die Staaten und deren Regierungen als Vereinsgenossen kenne und die inneren Verhältnisse der Gliederstaaten unberührt lasse[37]; dagegen der Bundesstaat, indem sein Zweck sich auf Alles ausdehne, was für die Gesammtheit wünschenswerth und mit getheilten Kräften nicht zu verwirklichen sei, und indem er auch die Bürger der Gliederstaaten mit der Bundesgewalt und unter sich in rechtliche Beziehungen setze, vermöge das Bedürfniss und Verlangen nationaler Einigung und Freiheit durchaus zu befriedigen[38]. Die Ausdehnung des Zwecks auf alles zur nationalen Wohlfahrt Gehörige und die unmittelbare Verbindung mit den einzelnen Bürgern hob daher Pfizer als die für den Begriff des Bundesstaats

---

die verschiedenen Arten der Staatenverbindungen (S. 41—46) und die Kritik der Bundesakte von 1815 (S. 66—105).

[35] Die Hauptsätze desselben entwickelte er später nochmals ausführlich in den „Gedanken über Recht, Staat und Kirche“ (Stuttgart 1842), Bd. 2, S. 145—356 (in dem „Das Vaterland“ überschriebenen Abschnitte); doch ist diese Darlegung weniger wissenschaftlich gehalten, daher für uns von geringerem Werthe.

[36] S. 40: „Ihre (der Deutschen Nation) bisherige Schicksale hatten gelehrt, wohin die Einheit ohne Freiheit und die Freiheit ohne Einheit führe. Einheit und Freiheit ward daher der schaffende Gedanke einer neuen Zeit, in dem Vernunft und Nationalinstinkt, Aussage der Geschichte und Naturgesetz des Lebens, Bewusstes und Bewusstloses zusammentraf“ (vgl. S. 361—62); die einzige Schwierigkeit nach Abschüttelung des fremden Jochs habe darin bestanden, der noch immer, „und wohl nicht umsonst“, vorhandenen Vielheit neben und zwischen der Einheit und der Freiheit ihre richtige Stellung anzuweisen.

[37] S. 40—42 und S. 48.

[38] S. 45—47.

charakteristischen Momente besonders hervor[39]; das Moment der Gehorsamspflicht der Einzelstaaten liess er mehr zurücktreten[40], weil er mit Recht auch dem Staatenbunde eine wahre höhere Gewalt zuschrieb[41]. Dass der Bundesstaat gleich dem Staatenbunde republikanisch, nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit der Einzelstaaten, organisirt sein könne, ja dass eine solche Organisation dem Wesen eines Staatenvereines überhaupt am meisten entspreche, gab er theoretisch zu[42]; aber bei einer so grossen Ungleichheit der Kräfte, wie sie in Deutschland bestehe, schien ihm eine Oberhoheit des mächtigsten Fürsten über die mindermächtigen unentbehrlich[43]. Das Bedürfniss der Einheit, fand er jedoch nunmehr, erheische nur, dass die handelnde, vollziehende Gewalt Preussen als der reindeutschen Grossmacht anvertraut werde[44], wogegen die gesetzgebende Gewalt von dem Bundestage in Gemeinschaft mit einer Nationalvertretung zu üben sei[45]; die letztere, mit umfassenden constitutionellen Befugnissen ausgestattet, sollte zugleich die Einheit der Deutschen Nation neben der Einheit

---

39 S. 42—43, 45—46, 66.

40 s. jedoch S. 46.

41 S. 96—97, 166—167. — Der Grundsatz der Unabhängigkeit der Bundesglieder im Staatenbund schien ihm aber zu erfordern, dass der Austritt aus dem Bunde jedem Mitgliede freistehe, „weil ohne diese Befugniss seine Unterwerfung unter die Beschlüsse und Entscheidungen des Bundes aufhören würde, eine freiwillige zu sein“ (S. 44—45); die Unauflöslichkeit ist daher nach seiner Auffassung eine specifische Eigenschaft des Bundesstaats (S. 46, 66, 162).

42 S. 99—100, S. 360.

43 S. 100, 360, 366—67, 376.

44 S. 98—100 (vgl. auch die „Gedanken über Recht, Staat und Kirche“, Bd. 2, S. 333—34).

45 Der Bundestag im Zukunftsbundesstaat wird von Pfizer nur sehr obenhin behandelt; dass derselbe aber nach seiner Ansicht einen Faktor der Nationalgesetzgebung bilden und auch in den wichtigsten Regierungsangelegenheiten beschliessende Stimme haben sollte, geht deutlich aus den S. 96—99 gegebenen Erörterungen hervor. Auch wird der Nationalversammlung (S. 102) nur eine „Mitvertretung“ des gesammten Deutschen Volks „am Bundestage“ vindicirt.

der Fürsten repräsentiren und als Organ der Freiheit die Gewalt der Fürsten durch eine hinreichende Gegenkraft mässigen, somit in dem Deutschen Bundesstaate als dem Gebäude Deutscher Einheit und Freiheit den Schlussstein bilden[46].

3. Die erste Anregung zu einer eingehenderen Untersuchung über das Wesen und das Recht der Staatenvereine und speciell des Bundesstaats erhielt Welcker durch die Schweizerischen Bundesreformbestrebungen und die daran sich schliessende Literatur; sachlich zeigte schon die so entstandene Arbeit[47] eine bedeutende Rücksicht auf die Zustände und Bedürfnisse Deutschlands[48], und noch mehr trat dieser Gesichtspunkt in Welcker's späteren Veröffentlichungen über den nämlichen Gegenstand[49] hervor. Andererseits war er jedoch von Anfang an eifrig bemüht, seiner Theorie, insbesondere zur Widerlegung einer an Sophismen und Paradoxieen überreichen Schrift K. S. Zachariä's[50],

---

46 S. 102—105 (vgl. S. 163 und S. 351 ff.)

47 Ueber Bundesverfassung und Bundesreform, über Bildung und Gränzen der Bundesgewalt. Zunächst in Beziehung auf den Schweizerbund und die Schriften von Troxler und Zachariä über denselben. Von C. T. Welcker, Leipzig und Stuttg. 1834.

48 So insbesondere Abschnitt VI (S. 42—55).

49 Artikel „Bund" im Staats-Lexikon von Rotteck und Welcker, Bd. 3 (1836), S. 76—116. — Einleitung zu Klüber's Wichtigen Urkunden für den Rechtszustand der Deutschen Nation (Mannheim 1844), S. 34—49 („Verschiedenheiten zwischen dem staatsrechtlichen Bundesstaat, und dem völkerrechtlichen Staatenbund").

50 Ueber den gegenwärtigen politischen Zustand der Schweiz, Heidelberg 1833. — Als das wesentlichste Unterscheidungsmerkmal zwischen dem „Völkerstaat" und dem „Völkerbund" bezeichnete Zachariä auch jetzt noch (vgl. oben § 5 II, 1), dass in dem ersteren eine Gewalt, „z. B. der mit einer genügenden Macht bekleidete Wille der Mehrheit" gebieten müsse; andererseits aber bezeichnete er eben solche Gewalt als „eine Bedingung der Ausführbarkeit" des Völkerbundes. Die über den Völkerstaat gebietende Gewalt sollte sich ferner ihrem Wesen nach auch auf die inneren Angelegenheiten erstrecken, ohne dass aber eine solche Ausdehnung nothwendigerweise erfolgen solle oder müsse; wogegen für den Völkerbund, der die Selbstständigkeit der Einzelstaaten

eine principielle wissenschaftliche Begründung und allseitige consequente Ausführung zu geben[51]; auch benutzte er namentlich für den betreffenden Aufsatz im Staats-Lexikon, allerdings ohne genügende Kritik[52], ein ausgedehntes historisches Material. Der Artikel des Staats-Lexikons enthält überhaupt die vollständigste Entwickelung seiner Lehre[53]; übersichtlicher geordnet und theilweise präciser gefasst ist aber die Rekapitulation der Hauptsätze in der Einleitung zur Ausgabe der von Klüber gesammelten „Wichtigen Urkunden für den Rechtszustand der Deutschen Nation".

Indem Welcker ausging von einer Eintheilung aller Vereine in staatsrechtliche (moralische Personen) und privatrechtliche resp. völkerrechtliche (ohne höheren Gesammtwillen) und von einer Eintheilung aller Rechtsverhältnisse in

---

in ihren inneren Angelegenheiten gänzlich unangetastet lassen sollte, nichtsdestoweniger Uebereinstimmung der Landesverfassungen „unnachlasslich" gefordert wurde. Auf Grund dieser in sich widerspruchsvollen Kriterien erklärte dann Zachariä die Schweizerische Eidgenossenschaft von 1815 für einen „Völkerbund", den Deutschen Bund aber ebenso wie das alte Deutsche Reich für einen „Völkerstaat", und verwarf er den Völkerstaat principiell, ähnlich wie Behr, als ein „insociabile regnum." (Dagegen in seinen „Vierzig Büchern vom Staate" — 1. Aufl. Bd. 4 S. 172 ff., 2. Aufl. Bd. 5 S. 152 ff. — erklärte er die Darstellung der Idee des Völkerstaates für die endliche Aufgabe der auswärtigen Staatskunst, für eine Pflicht der Völker gegen einander!).

[51] In der Einleitung der 1834 veröffentlichten Abhandlung bemerkte er sehr richtig: „Es ist dieses noch einer von den Gegenständen, bei welchen zwar wohl praktischen Schriftstellern die Erfahrung und die Natur des Gegenstandes manche materiellen Uebereinstimmungen — oft auf Kosten der Folgerechtigkeit in ihren eigenen Grundsätzen — aufdringen, in Bezug auf welche wir aber bis zur Stunde noch keine einigermassen gründliche und vollständige Theorie und wissenschaftliche Uebereinstimmung besitzen".

[52] Namentlich seine Behauptungen in Betreff der altgriechischen und der altgermanischen Bünde leiden an erheblichen Unrichtigkeiten.

[53] Die vollständige Ueberschrift des Artikels lautet: „Bund, Bundesverfassung, Staaten- oder Völkervereine, oder Föderativsysteme, insbesondere: Staatenbündniss, Staatenbund, Bundes- (oder Staaten-)Staat. Grenzen der Gewalt, Politik und Verfassung der Bundesvereine im Allgemeinen."

Persönlichkeitsrechte, reale Herrschaftsrechte und Obligationenrechte, erklärte er den Bundesstaat für den staats- und personenrechtlichen Staatenverein, wogegen der Staatenbund völkerrechtlichen und realen, das Staatenbündniss völkerrechtlichen und obligationenrechtlichen Charakter habe[54]. Aus diesem Grundcharakter des Bundesstaats suchte er dann die zahlreichen einzelnen Merkmale und Erfordernisse desselben[55] abzuleiten, denen er ebenso viele entgegengesetzte Eigenschaften des Staatenbundes gegenüberstellte. Vor Allem urgirte er, dass der Zweck, für welchen sich mehrere besondere Staaten einem höheren Gesammtstaate unterordneten, vernünftigerweise mit dem Staatszweck oder Nationalzweck identisch sein, d. h. „die Sicherung des inneren und äusseren staatsrechtlichen und privatrechtlichen Rechtszustandes und des Gesammtwohls“ umfassen müsse; jedoch nur in so weit, fügte er erläuternd und beschränkend hinzu, dürfe dieser Zweck Bundeszweck sein, als er nicht von den besonderen Landesregierungen erreicht werden könne; wenn also auch die Rechte und Pflichten der Bundesgewalt einen „unerschöpflichen Inbegriff“ bildeten, so werde doch,

---

[54] Staats-Lexikon Bd. 3 S. 78—81. — Ausführlicher wird der Grundcharakter des Bundesstaats S. 84 dahin bestimmt, „dass in ihm mehrere unvollkommene souveräne Staaten und Regierungen zu einer wahren moralischen Persönlichkeit oder Universitas und zwar zu einer staatsrechtlichen oder zu einer gemeinschaftlichen höhern Staatsverfassung vereinigt und ihr untergeordnet sind“. Hingegen der rechtliche Grundcharakter des Staatenbundes soll darin bestehen (S. 46), „dass in ihm mehrere persönlich vollkommene Regierungen einen Inbegriff ihrer äusseren Souveränetäts- oder Regierungsgewaltrechte dauernd gemeinschaftlich (zu einem juristischen Condominium) gemacht und sich also in Beziehung auf sie real beschränkt haben“. Den Staatenbund fasste er also als Staatengesellschaft auf (über die einigermassen abweichende Ansicht Pfizer's s. oben N. 41).

[55] In der Abhandlung über Bundesverfassung und Bundesreform (S. 11—20) führt er deren sechs auf, im Staats-Lex. (S. 84—96) zehn, in der Einleitung zu den Wicht. Urk. (S. 37—42) acht.

wie in Nordamerika, die rechtliche Vermuthung für die Freiheit und Selbständigkeit der Gliederstaaten streiten[56]. Aus der umfassenden Natur des Bundeszwecks und der Bundeswirksamkeit insbesondere folgerte er weiter, dass der Bundesstaat eine Nation in sich vereinigen[57] und zu allen Bürgern in unmittelbarer Beziehung stehen müsse[58]; sofern die Bürger überhaupt rechtliche Freiheit hätten, sei auch ihre „unmittelbare Mitsprache und Mitwirkung" erforderlich für alle Bundesbestimmungen, welche ihren Rechtszustand veränderten[59]. Die Aufgabe und die Zusammensetzung des Bundesstaates aber schienen ihm durchaus drei Hauptorgane desselben zu erheischen, welche zugleich den drei Hauptorganen für eine jede gute Staatsverfassung entsprächen[60]: „ein Organ zur Erhaltung der Einheit und Ordnung des Bundes, also vorzüglich zur Vollziehung und zur Repräsentation der Einheit insbesondere nach Aussen" — eine mehr oder minder monarchische Behörde, ein Bundeshaupt[61]; sodann ein Organ zur Wahrung der allgemeinen Nationalfreiheit und zur Erhaltung und Ent-

---

56 St.-Lex. S. 84—85, 86—88 (Folgesatz 1 und 3); W. Urk. S. 37 und 38 (Folgesatz 2 und 4). — Für die Durchführung dieser höchst wichtigen und im Wesentlichen richtigen Sätze in Bezug auf die einzelnen Gegenstände der Staatsgewalt hat W. nur sehr dürftige Andeutungen gegeben.

57 Wenn der Bundesstaat nicht hervorgehe aus einer nationalen Einheit, so strebe er doch nothwendig nach einer Vereinigung aller Theile der Nation, resp. nach einer gemeinschaftlichen nationellen Entwickelung der in ihm enthaltenen verschiedenen nationellen Bestandtheile (St.-Lex. S. 88—89).

58 St.-Lex. S. 88—89 (Folges. 5); W. Urk. S. 37 (Folges. 1).

59 St.-Lex. S. 89—90 (Folges. 5 a. E. und 6 a. Anf.); W. Urk. S. 39—40 (Folges. 7).

60 Bundesverfassung und Bundesreform S. 33—35; W. Urk. S. 40, vgl. St.-Lex. S. 91. In diesen Erörterungen tritt der Einfluss der Nordamerikanischen Unionsverfassung besonders stark hervor.

61 St.-Lex. S. 92; W. Urk. S. 40—41. Der Strategos der Griechischen Bundesstaaten, der Germanische Oberkönig, der Kaiser des Deutschen Reichs, der Statthalter der Niederländischen Union, der Nordamerikanische Präsident werden als geschichtliche Beispiele citirt.

wickelung der allgemeinen nationalen Lebenskraft — ein demokratisches Organ, eine allgemeine Volksversammlung oder nach der Volkszahl aus der ganzen Nation gewählte Repräsentantenversammlung[62]; endlich „ein Organ zur Erhaltung und Vertretung der Besonderheit und Selbstständigkeit der einzelnen Vereinsstaaten und ihrer Regierungen", zugleich zur beständigen Vermittelung derselben mit der Nationaleinheit und Nationalfreiheit und dieser unter sich — ein mehr aristokratisches Organ, ein aus gleich vielen Repräsentanten jeder besonderen Regierung gebildetes Oberhaus (Senat)[63]. Nach Welcker's Ansicht war der Bundesstaat überhaupt bei folgerichtiger Durchführung am besten geeignet, die erste und letzte Aufgabe aller Staatsvereinigung einer Nation — dauernde Verbindung möglichster Freiheit und Mannichfaltigkeit mit der Einheit — zu lösen[64]; aber die glückliche Gründung eines vollkommen ausgebildeten Bundesstaats hielt er für die schwierigste aller politischen Schöpfungen[65]; trotzdem verwarf er auf das Entschiedenste jede Mischung zwischen Staatenbund und Bundesstaat als unnatürlich und unheilvoll[66].

III. Gerade die unklare Mischung von bundesstaatlichen und staatenbündischen Gesichtspunkten bildete den Hauptmangel der nach der Julirevolution unternommenen Schweizerischen Bundesreformver-

---

62 St.-Lex. S. 92; W. Urk. S. 41.

63 St.-Lex. S. 92—93; W. Urk. S. 41—42.

64 St.-Lex. S. 113; W. Urk. S. 46.

65 St.-Lex. S. 113—14; W. Urk. S. 45—47. Nur dann, meinte er, werde jene Schöpfung gelingen, „wenn durch irgend glückliche Umstände zugleich die Bürger und die Regierungen mehr, als man im Durchschnitt zu erwarten berechtigt ist, vom Gefühle nationaler Einheit und von der heiligsten Pflicht gegen das gemeinschaftliche Vaterland ergriffen und höherer Weisheit zugänglich sind".

66 St.-Lex. S. 114—15; W. Urk. S. 47—49. Namentlich eiferte er, im Hinblick auf das Gebahren des Deutschen Bundestags, gegen jede staatsrechtliche Wirksamkeit eines Staatenbundes.

suche[67] und wenigstens eine wesentliche Ursache ihrer Erfolglosigkeit. Die theoretischen Erörterungen über den Bundesstaat, welche in engem Zusammenhang mit den praktischen Bestrebungen für Revision der Bundesverfassung in der Schweiz hervortraten, vermochten diesen Mangel nicht zu beseitigen, weil sie regelmässig nur eine oder die andere Seite des Bundesstaates, je nach dem augenblicklich vorwiegenden Eindruck der Reformentwürfe und ihrer Schicksale, beleuchteten. Eine zusammenhängende Entwickelung der Theorie des Bundesstaates, wie Welcker sie gab, oder auch nur den festen Grundriss einer solchen, wie Friedrich von Gagern mit sicherer Hand ihn zeichnete, hat die Schweiz vor 1848 nicht hervorgebracht, sondern nur verschiedene Beiträge zur Feststellung wesentlicher Merkmale dieser Staatsform.

Die bedeutendsten Vorwürfe, welche von den einsichtigen und freisinnigen Staatsmännern der Schweiz gegen den Bundesvertrag von 1815 und dessen Wirksamkeit erhoben wurden, waren Schwäche der Eidgenossenschaft in den auswärtigen Angelegenheiten, ungenügende Centralisation für Wohlfahrtszwecke im Innern, einseitiger Schutz der Regierungen gegen das Volk[68]. Aus dem letzteren Grunde hatten, ähnlich wie in Deutschland, bis 1830 die Liberalen ihrerseits die Selbstherrlichkeit der Kantone gegenüber dem Bundestage (der Tagsatzung) lebhaft verfochten[69]. Als aber, unter der Einwirkung der neuen Französischen Umwälzung,

---

[67] Die ausführlichste Geschichtserzählung derselben auf Grund persönlicher hervorragender Theilnahme hat Baumgartner in den beiden ersten Bänden seines bekannten Werkes „Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830 bis 1850“ (Zürich 1853 ff.) gegeben. Ihm folgen vorzugsweise die kürzeren Darstellungen von Feddersen (Geschichte der Schweizerischen Regeneration von 1830 bis 1848, Zürich 1867, S. 120 ff., 137 ff., 150 ff., 203 ff.) und von Blumer (Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Bd. 1, Schaffhausen 1863, S. 70—86).

[68] Baumgartner, Bd. 1, Vorwort S. VII, und S. 159 ff.

[69] Baumgartner l. c. S. 161.

die Verfassungen vieler und namentlich der grösseren Kantone im Sinne der repräsentativen Demokratie umgestaltet waren[70], machte sich vielmehr die Tendenz geltend, dasselbe System in dem mit erweiterter Competenz auszustattenden Bunde zur Herrschaft zu bringen. In einem Zuruf[71], der ein weites Echo insbesondere bei den jüngeren Politikern fand, suchte Kasimir Pfyffer aus Luzern die Nothwendigkeit darzulegen, eine wahrhafte Bundesverfassung nach der Idee des Bundesstaates an Stelle des bisherigen Staatenbundes zu gründen: hiefür verlangte er namentlich Uebertragung aller wichtigen materiellen Interessen an den Bund; Garantie der Volksrechte gegenüber den Regierungen; Bildung des Centralorgans aus freistimmenden, mit Rücksicht auf die Volkszahl gewählten Abgeordneten der Kantone. Wenn aber schon dieser Organisationsplan nur eine sehr ungenügende Vertretung der von dem Verfasser theoretisch als Grundlage des Bundesstaats stark betonten nationalen Einheit enthielt, so wagte der „von einer Gesellschaft Eidgenossen" unter Pfyffer's Mitwirkung ausgearbeitete Entwurf[72] nicht einmal einen so weitgehenden Unterschied in der Abgeordnetenzahl der Kantone zu proponiren[73], wogegen er freilich eine einheitlichere Gestaltung der Exekutive vorschlug; die von der Tagsatzung eingesetzte Revisionscommission stellte sogar die numerisch gleiche Vertretung der Kantone, als allein dem Föderativprincip entsprechend, wieder her[74], und in einer zweiten Revisionsberathung wurde auch die Abstimmung nach Instruktionen, beziehungsweise

---

70 Die Grundzüge dieser kantonalen „Regeneration" zeichnet treffend Feddersen l. c. S. 83—86.

71 „Zuruf an den eidgenössischen Vorort Luzern bei Uebernahme der Leitung der Bundesangelegenheiten", Luzern 1831. — Vgl. über diese Schrift Baumgartner l. c. S. 164 ff.

72 Die Hauptsätze desselben s. bei Blumer S. 71—73.

73 Die wenigst bevölkerten Kantone sollten je zwei, die mittleren drei, die grösseren vier Abgeordnete senden.

74 Die eingehenden Verhandlungen über diese Frage resumirt Baumgartner l. c. S. 354—57.

die nachträgliche Genehmigung der Tagsatzungsbeschlüsse durch die Kantone, zur Regel erhoben[75].

Gegen dieses, bei gleichzeitiger bedeutender Ausdehnung der Bundescompetenz gänzlich haltlose, System erklärte sich nun die radikale Partei auf das Entschiedenste[76]; der bekannte Philosoph Troxler vor Allen bekämpfte dasselbe nicht allein mit politischen Erwägungen, sondern auch mit wissenschaftlichen, aus dem Wesen des Bundesstaats abgeleiteten, Argumenten[77]. In dem Bundesstaat fand er das „nationale" und das „kantonale" Element, sich wechselweise bedingend und einander beschränkend, unauflöslich mit einander vereinigt; demgemäss verlangte er neben der bisherigen Repräsentation der Kantonsregierungen eine nach der Bevölkerungszahl gewählte Volksrepräsentation, und erklärte es zugleich der inneren Harmonie wegen für nothwendig, dass beide Versammlungen gleichmässig ohne Abhängigkeit von speciellen Instruktionen beriethen und beschlössen[78]. Die Erkenntniss der Unmöglichkeit, eine solche Reform in der Tagsatzung durchzusetzen, und seine Grundüberzeugung von der demokratischen Volkssouveränität führten ihn dann aber zu der, gegenüber seiner eigenen Theorie

---

75 Baumgartner l. c. S. 392 ff.; Blumer S. 79—80. — Dieser zweite Entwurf fiel bekanntlich zu Boden in Folge seiner Verwerfung durch die Volksabstimmung in dem Kanton Luzern, dessen Hauptstadt zur Bundesstadt bestimmt war.

76 Ueber diese Opposition s. namentlich Baumgartner l. c. S. 368 ff.

77 In dieser Hinsicht ist besonders wichtig seine Schrift: Lösung der nationalen Lebensfrage „worauf muss die Bundesverfassung begründet werden?" Rapperswyl 1833. Gerechtes Lob zollte derselben Welcker in seiner Abhandlung über Bundesverfassung und Bundesreform S. 4.

78 So insbes. a. a. O. S. 19 und S. 31. Ueber die Nothwendigkeit einer Nationalrepräsentation sprach sich Tr. auch in seiner Brochüre „Die sieben Todsünden der Bundesurkunde" (von 1833) sehr warm aus (vgl. die bei Welcker S. 63—64 abgedruckte Stelle).

vom Bundesstaat einseitigen[79], Forderung, dass das Werk der Bundesreform ausschliesslich einem vom Schweizervolk nach Verhältniss der Kopfzahl zu wählenden Verfassungsrathe, einer constituirenden Nationalversammlung, anvertraut werde. — Indessen während das den hergebrachten Einrichtungen und Anschauungen der Schweizer widersprechende Zweikammersystem[80] sich keinen Beifall zu erringen vermochte, wurde das Begehren eines Schweizerischen Verfassungsrathes, je mehr die Revisionsarbeit der Tagsatzung sich als ergebnisslos erwies, desto häufiger und nachdrücklicher gestellt, ja zum eigentlichen Losungsworte der entschiedenen Reformfreunde erhoben[81]. Hieraus vornehmlich erklärt sich, dass Ludwig Snell, einer der bedeutendsten Führer der Bewegungspartei, in der Einleitung zu seinem Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts[82] als das wesentlichste Unter-

---

[79] Schon Welcker empfand diesen Widerspruch und bemerkte daher (l. c. S. 42): „Wenn übrigens die Zusammenwirkung einer Regierungs- und einer Volksrepräsentation überhaupt das vortrefflichste Mittel ist, allseitig alle Interessen zu erwägen, und Beschlüsse zu fassen, so möchte doch vielleicht auch in Beziehung auf die Verfassungsreform irgend eine Mitberathung durch die Regierungsrepräsentation zulässig, vielleicht auch schon zur vollkommenen Friedlichkeit ihrer Bewirkung vortheilhaft seyn.“

[80] Selbst Zschokke, der im Allgemeinen die Nordamerikanische Bundesverfassung als Muster für die Reform der Schweizerischen Eidgenossenschaft hinstellte, erklärte doch die doppelte Repräsentation für unnöthig, weil sie blos eine zufällige Nachahmung der Englischen Verfassung sei (Welcker S. 41).

[81] Baumgartner I, S. 368—69; II, S. 62 ff.; Feddersen S. 156 und 204. — Sehr bezeichnend ist auch die Aeusserung eines entschiedenen Gegners der Radikalen (A. E. Cherbuliez, De la démocratie en Suisse, Paris et Genève 1843, Bd. 2 S. 194): „L'idée d'un peuple helvétique souverain devait faire naître celle de confier la révision du pacte à une constituante fédérale, c'est-à-dire à une assemblée dont la volonté fût l'expression fidèle des voeux de ce peuple. Telle a été en effet la chimère favorite des organes de l'opinion démocratique, chimère soutenue avec pérsévérance, malgré son évidente absurdité, par la presse radicale et jusque dans les assemblées délibérantes.“

[82] Bd. 1, Zürich 1839.

scheidungsmerkmal zwischen Staatenbund und Bundesstaat die Entstehung beider bezeichnete: jener beruhe auf einem Vertrag der einzelnen Gliederstaaten, dieser dagegen auf einem Beschluss der Majorität aller einzelnen Bürger, mithin auf einer Verfassung, welche die Glieder staaten zu einer Nation konstituire[83]. Daneben nahm Snell allerdings einen sekundären Unterschied hinsichtlich des Umfangs der Centralgewalt an, indem der Bundesstaat nicht nur, wie der Staatenbund, Sicherung nach aussen bezwecke, sondern auch Begründung des Rechts und Förderung der Cultur im Innern[84]; zu diesem Gesichtspunkte führte ihn sowohl der Hinblick auf die wirklichen Bedürfnisse der Schweiz[85] als die Bekanntschaft mit der neuern Deutschen Literatur, namentlich der Welcker'schen Abhandlung über Bundesverfassung und Bundesreform[86]. Ueber die Organisation des Bundesstaates sprach er sich nicht näher aus, deutete aber an, dass durch ungleiches Stimmrecht der Kantone der Bund wohl einem Bundesstaate sich nähere, jedoch weit entfernt sei, dadurch allein in einen solchen überzugehen[87].

Der stark conservative Genfer Cherbuliez, in seinem interessanten Buche über die Demokratie in der Schweiz[88], meinte hingegen, dass schon die Entscheidung nach Majorität der Deputirten, nicht der Kantone, und die Unabhängigkeit der Abgesandten von Instruktionen, also eine föderative Versammlung nach Art des Nordamerikanischen Senats, wie sie ähnlich in den officiellen Schweizerischen Revisionsent-

---

83 Einl. S. XXI—XXII.

84 L. c. S. XXI.

85 S. XXV—XXVI (Anm. 1 und 2). — Der Uebergang vom Staatenbund zum Bundesstaat schien ihm überhaupt für kleinere Staaten bei fortschreitender Cultur geboten, weil deren Kräfte vereinzelt zur Verwirklichung der Zwecke eines gebildeten inneren Staatslebens nicht hinreichten.

86 S. XX Anm. 1.

87 S. XXIII.

88 Vgl. oben N. 81.

würfen von 1832 und 1833 vorgeschlagen war, einen Bundesstaat charakterisire[89]. — Der Berner Staatsrechtslehrer Stettler, obgleich er in den Vierzigerjahren gleichfalls den conservativen Anschauungen sich zuneigte[90], liess sich immerhin durch den früher eingenommenen politischen Standpunkt so weit bestimmen, dass er der von Snell dargelegten Auffassung des Bundesstaats sich anschloss[91]; nur betonte er, hierin wahrscheinlich durch die in Deutschland herkömmliche Lehre beeinflusst, viel stärker die in dem Bundesstaat stattfindende Unterwerfung der Einzelstaaten unter eine eigent- iche Staatsgewalt[92]; eben mit Rücksicht auf dieses Moment chien ihm die Verwandelung der Schweiz in einen wahren undesstaat besonders schwierig und bedenklich[93].

§ 8.

Entstehung und Ausbildung der herrschenden Lehre seit 1848.

1 Einfluss der Deutschen Bundesreformversuche von 1848 b 50 und der Umgestaltung der Schweizerischen Bundesverfassung.

I. Die bundesstaatlichen Pläne, welche bisher in Deutschla l nur von wenigen Politikern klar und bestimmt formuli waren[1], in der Schweiz überhaupt noch keine ausgebil-

---

89 L. c. Bd. 2, S. 203, Note 5.

90 Ueber seine Haltung zur Zeit des Sonderbundskriegs giebt B mgartner Bd. 4 S. 116—17 interessante Notizen.

91 F. Stettler, Das Bundesstaatsrecht der Schweizerischen Eidge ossenschaft gemäss den Entwicklungen seit dem Jahr 1798 bis zur G enwart (St. Gallen und Bern 1847), S. 67 Note **).

92 Vgl. die ganze, allerdings nicht sehr klare Auseinandersetzung l. c. S. 56—72 („Von der Natur und dem Zweck des eidgenössischen Bunde“ und „Von der öffentlichen Gewalt des Bundes“).

93 S. das Vorwort zu der erwähnten Schrift.

1) Der Ausspruch Haeusser's (im Staatswörterbuch von Blunt hli und Brater Bd. 7 S. 162), bis zum Jahre 1848 habe es in

dete Gestalt erlangt hatten, gewannen in beiden Ländern während der grossen Revolutionsepoche von 1848 rasch allgemeinen Anhang und praktische Durchführung. Die Umgestaltung Deutschlands zu einem Bundesstaate war freilich nur eine vorübergehende und unvollkommene, wogegen die ziemlich ausgeprägte bundesstaatliche Form, welche die Schweizerische Eidgenossenschaft annahm, als eine dauernde sich erwies. Aber für die Geschichte der Lehre vom Bundesstaate sind die damals gescheiterten Versuche der Herstellung eines Deutschen Bundesstaates doch von ungleich eingreifenderer Bedeutung geworden als die alsbald gelungene Umwandelung des Schweizerbundes; und so weit die letztere einen erheblichen Einfluss auf die Umbildung der Theorie äusserte, gaben doch die Deutschen Parteikämpfe den nächsten Anlass zu ihrer wissenschaftlichen Verwerthung. Die Erklärung dieser Thatsachen ist nicht schwer, wenn man ausser den grösseren Dimensionen der Deutschen Verhältnisse die verschiedene Art und den verschiedenen Verlauf der Deutschen und der Schweizerischen Reformbestrebungen in das Auge fasst. Die Schweizer wurden bei ihrer Bundesrevision noch ausschliesslicher als früher durch praktische Bedürfnisse und Erwägungen geleitet[2]; sie fühlten sich daher auch zunächst kaum bewogen, die neuen Verfassungsbestimmungen mit den theoretischen Annahmen über den Bundesstaat zu vergleichen; die revidirte Bundesver-

---

Deutschland so wenig Programme einer Bundesreform gegeben als Parteien, die sich darum gruppirt hätten, geht in der ersten Behauptung entschieden zu weit.

[2] Ruettimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Bd. 1, Zürich 1867, S. 25 und S. 50. Eine aufmerksame Lektüre der zusammenfassenden Berichte über die Revisionsverhandlungen, welche bei Baumgartner (Die Schweiz von 1830 bis 1850, Bd. 4 S. 209—232, S. 243 bis 257, S. 292—305), bei Feddersen (Geschichte der Schweiz. Regeneration, S. 567—580) und bei Blumer (Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Bd. 1, S. 127—137) sich finden, bestätigt durchaus die Richtigkeit dieser Behauptung.

fassung trat so leicht und ruhig in das Leben, dass die Veränderung inmitten der gewaltigen Europäischen Katastrophen die Aufmerksamkeit des Auslandes nur in geringem Masse zu erregen vermochte. Dagegen in der Deutschen Bewegung waren neben der Erkenntniss und dem lebhaften Gefühl der Mängel des bestehenden Gesammtzustandes und neben der mächtig wieder emporsteigenden Erinnerung an das alte Reich Wort und Begriff des Bundesstaats von vorn herein wesentliche Faktoren; insbesondere die Schriften Pfizer's und Carl Welcker's hatten weite Kreise der Gebildeten überzeugt, dass die Ersetzung des Deutschen Staatenbundes durch einen Bundesstaat das nothwendige Ziel alles gesunden nationalen Strebens sein müsse[3], und die Gelehrten, denen vorzüglich die Aufstellung der Entwürfe für die neue Gesammtverfassung anheimfiel, entnahmen mehr oder weniger bewusst die Hauptsätze derselben den in jenen Schriften gegebenen praktischen Ausführungen[4]. Die praktischen Streitfragen, welche allmählich im weiteren Verlauf der Bewegung in den Vordergrund traten, und der endliche klägliche Ausgang der langen Mühen und Kämpfe übten dann aber naturgemäss eine starke Rückwirkung auf die Theorie des Bundesstaats: indem die bisherige Lehre gegenüber den praktischen Forderungen und Erfahrungen sich wenigstens in manchen Punkten als ungenügend oder unrichtig zu erweisen schien, wurden wich-

---

[3] Nach Kaltenborn, Geschichte der Deutschen Bundesverhältnisse, Bd. 2 S. 7 war die öffentliche Meinung in Deutschland während der vierziger Jahre bestimmt durch „verkehrte und verdrehte Idealforderungen von der politischen Einheit Deutschlands, von einem Deutschen Bundesstaate, wie ihn einige Literaturhelden sich ausgedacht hatten“.

[4] Man darf jedoch andererseits nicht übersehen, dass jene Theorieen wiederum wesentlich aus praktischen Erwägungen und Bedürfnissen hervorgegangen waren; dadurch allein erklärt sich auch die ausserordentliche Verbreitung und Geltung, welche sie erlangten.

tige Ergänzungen und Modifikationen derselben hervorgerufen oder wenigstens vorbereitet.

II. Schon um die Mitte des Jahres 1847 hatte das Programm der Deutschen Zeitung die Erwartung ausgesprochen, dass die Geschichte dahin führen werde, „bei einer ersten ernsten Gelegenheit und grösseren Zeitforderung die schlaffen staatenbündlichen Bestimmungen in bundesstaatliche anzuziehen“ [5]; kurz vor der Februarrevolution forderte der vielfach freudig begrüsste Bassermann'sche Antrag [6] eine Vertretung der Deutschen Ständekammern am Bundestage zur Erzielung gemeinsamer Gesetzgebung und einheitlicher National-Einrichtungen mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass dadurch der Deutsche Staatenbund in einen Bundesstaat verwandelt werden solle [7]. Nach dem Sturz der Französischen Julimonarchie traten die Führer der Reformbewegung im südwestlichen Deutschland sogleich mit bundesstaatlichen Plänen hervor [8], auf deren Formulirung insbesondere Welcker einen massgebenden Einfluss übte [9]. Nach dem Falle des Metternich'schen Systems in Oesterreich, am Tage des Berliner Aufstandes, verkündete der König von Preussen, der bisher mit dem Oesterreichischen Cabinet über eine beschränktere Bundesreform unterhandelt

---

[5] Klüpfel, Die Deutschen Einheitsbestrebungen in ihrem geschichtlichen Zusammenhang, S. 459—60.

[6] Abgedruckt bei Roth und Merck, Quellensammlung zum deutschen öffentlichen Recht seit 1848, Erl. 1850—52, Bd. 1 S. 30—58.

[7] L. c. S. 34—35, S. 53—55.

[8] An der Spitze dieser Manifestationen steht der von Heinrich v. Gagern schon am 28. Febr. in der zweiten Kammer des Grossherzogthums Hessen eingebrachte Antrag auf unverzügliche Einsetzung eines Bundeshauptes und Berufung einer aus einem Rathe der Fürsten und einem Rathe des Volkes zusammengesetzten Nationalrepräsentation (Roth und Merck, Bd. 1 S. 73—75).

[9] Er erstattete nicht nur den Commissionsbericht über den Bassermann'schen Antrag in der zweiten Badischen Kammer (Roth und Merck Bd. 1 S. 58—73), sondern redigirte auch das Programm des am 5. März von der Heidelberger Versammlung gewählten Siebener-Ausschusses (Roth und Merck I, S. 183—184).

hatte [10], als die Basis der seinen Deutschen Bundesgenossen zu machenden Vorschläge sein Verlangen, „dass Deutschland aus einem Staatenbunde in einen Bundesstaat verwandelt werde“ [11]; alle übrigen Deutschen Regierungen (mit Ausnahme der Oesterreichischen, die eine reservirte Haltung einnahm) [12] gaben ähnliche Versprechungen [13]. Wie allgemein binnen kurzer Frist die öffentliche Meinung in Deutschland durchdrungen war von dem Gedanken, dass die Form des Bundesstaates die einzige den Bedürfnissen der Deutschen Nation entsprechende sei, zeigten namentlich die Berathungen und Beschlüsse der dem Bundestage zur Revision der Bundesverfassung „auf wahrhaft zeitgemässer und nationaler Grundlage“ [14] beigegebenen siebenzehn Männer des allgemeinen Vertrauens: einmüthig erkannten sie den Fortbestand der Einzelstaaten und ihrer Dynastieen als nothwendig an, aber ebenso „eine auf Nationaleinheit gebaute Verfassung“; ausdrücklich fügte ihr „Entwurf des Deutschen Reichsgrundgesetzes“ [15] dem Ausdruck „Reich“ die Bezeichnung „Bundesstaat“ als Erläuterung hinzu; wenn der Inhalt der Sätze über die

---

[10] Klüpfel S. 461—63, 470—71; Kaltenborn I, S. 518—528.

[11] Patent des Königs von Preussen vom 18. März 1848 (Roth und Merck I, S. 145—148). Die ausserordentliche Bedeutung dieser Erklärung hebt auch H. A. Zachariä (Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., Bd. 1 S. 202) hervor.

[12] Vgl. die „Amtliche Erklärung des k. k. Oesterreichischen Staatsministeriums, die Stellung Oesterreichs zur deutschen Verfassungsfrage betr.“, vom 21. April 1848 (bei Roth und Merck I S. 316—17).

[13] v. Radowitz, Reden und Betrachtungen, Berlin 1852, S. 39.

[14] Worte des Beschlusses der Bundesversammlung vom 8. März, wiederholt in dem Beschluss vom 25. März (Roth und Merck I, S. 116—17 und S, 167).

[15] Der am 27. April 1848 dem Bundestag übergebene Entwurf nebst dem trefflichen, über die Verhandlungen und Motive der Vertrauensmänner aufklärenden Vorwort von Dahlmann steht bei Roth und Merck I, S. 370—384. Sehr lehrreich ist auch die Erörterung über diesen Entwurf, welche Gervinus in der Deutschen Zeitung Nr. 121—130 (1.—10. Mai 1848) gab.

Bedeutung und Verfassung des Reiches ein vorwiegend unitarisches Gepräge trägt[16], so ging derselbe doch in dieser Richtung kaum weiter als die früher von Friedrich von Gagern für den Bundesstaat aufgestellten Grundlinien, an welche auch die knappe und präcise Formulirung erinnert[17]. Dass die zur definitiven Errichtung des Verfassungswerkes berufene Deutsche Nationalversammlung wenigstens ihrer grossen Mehrheit nach schon im Beginn ihrer Thätigkeit die Herstellung eines Bundesstaates als ihre Aufgabe betrachtete, erhellte deutlich aus dem Gesetz über die Einführung einer provisorischen Centralgewalt für alle gemeinsamen Angelegenheiten der Deutschen Nation, welches Deutschland bereits als Bundesstaat constituirte und ausdrücklich als solchen bezeichnete[18]. Die

---

[16] Namentlich das Erbkaiserthum und die vollständige Centralisation des Heerwesens bezeichnen eine solche Tendenz. Die Bayerische Regierung gründete deshalb auf diese beiden Bestimmungen vornehmlich ihre Anklage, dass der Entwurf „eine Despotie erschaffen wolle", „Völker und Fürsten vernichte" (Roth und Merck I S. 398 ff.). Dagegen der Prinz von Preussen — jetzt Deutscher Kaiser — pries nicht allein den Entwurf wegen seiner Klarheit, Gediegenheit und Kürze und wegen der grossartigen Auffassung, sondern erklärte auch trotz einzelner Bedenken: „Die Grundsätze, auf welchen das Ganze beruht, sind diejenigen, welche zur wahren Einheit Deutschlands führen werden; es sind dieselben, welche jeder einzelne Staat in Deutschland zu den seinigen machen muss, wenn diese Einheit erstrebt werden soll" (Friedrich Christoph Dahlmann. Von Anton Springer, Bd. 2 S. 235 ff.). In gleichem Sinne lobt Häusser (Staatswörterbuch Bd. 7 S. 165) die „präcise Betonung alles Wesentlichen, was zum Bundesstaate gehört".

[17] Auf diese Uebereinstimmung nach Inhalt und Form hat schon Heinrich v. Gagern (Leben des Generals Friedrich v. Gagern Bd. 1, S. 387—88) aufmerksam gemacht. Verfasst ist der Siebzehnerentwurf von Dahlmann und Albrecht (Springer, Leben Dahlmann's II S. 220 und 222); es ist jedoch leicht möglich, dass ihnen durch den Vorsitzenden der Vertrauensmänner, Max v. Gagern, die Gedanken Friedrich's v. Gagern, wenn nicht gar dessen Ausarbeitung, mitgetheilt worden sind.

[18] Das vom 28. Juni 1848 datirte Gesetz ist abgedruckt u. A. bei Roth und Merck I S. 543—44. — Art. 2 lautet: „Dieselbe (die provisorische Centralgewalt) hat

„Verfassung des Deutschen Reiches", wie sie aus den Berathungen der Nationalversammlung hervorging[19], gebrauchte freilich für die neue staatliche Gesammtordnung nur den Ausdruck „Reich", nirgends das Wort „Bundesstaat"; aber insbesondere die Debatten und Berichte des Verfassungsausschusses[20] beweisen, neben zahlreichen anderen Aeusserungen[21], dass fortwährend die entschiedene Ab-

---

a) die vollziehende Gewalt zu üben in allen Angelegenheiten, welche die allgemeine Sicherheit und Wohlfahrt des deutschen Bundesstaates betreffen. . ."

[19] Der Text der Reichsverfassung nach den in der ersten und in der zweiten (letzten) Lesung gefassten Beschlüssen steht bei Roth und Merck II, S. 198—253, der „endgültige" Wortlaut u. A. bei Weil, Quellen und Aktenstücke zur deutschen Verfassungsgeschichte S. 133 bis 152 (Berlin 1850).

[20] S. „Die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der deutschen Nationalversammlung, herausgegeben von Joh. Gust. Droysen, erster Theil, Leipzig 1849", passim. Von ganz vorzüglicher Wichtigkeit in dieser Hinsicht ist der dort als Anlage 15 abgedruckte Bericht des Verfassungsausschusses über Abschnitt I und II („Das Reich" und „Die Reichsgewalt") der Reichsverfassung; die von Mittermaier ausgearbeitete Einleitung desselben sagt ausdrücklich (l. c. S. 423): „Eine neue Bundesform, die zwischen der Einheitsregierung und der bisherigen Form des Staatenbundes in der Mitte steht, die Form des Bundesstaats kann nach der allgemeinen Ansicht allein den Forderungen genügen, nur sie kann zunächst den bestehenden Verhältnissen und Interessen Deutschlands entsprechen"; als Aufgabe des Ausschusses wird bezeichnet (S. 425), „in der Durchführung der Form des Bundesstaates für die künftige Gestaltung Deutschlands die Vortheile der Macht, die der Bund begründet, mit den Vortheilen zu vereinigen, welche die individuelle Entwickelung der Einzelstaaten gewähren musste."

[21] So stellte namentlich das berühmte Gagern'sche Programm (Vortrag des Reichsministers v. Gagern über die Oesterreichische Frage vom 18. Dezember 1848, bei Roth und Merck Bd. 2 S. 74 bis 77) die Gründung des „deutschen Bundesstaates" als das feste Ziel hin, dessen Erreichung durch die Rücksicht auf die von Oesterreich eingenommene Sonderstellung weder vereitelt noch verzögert werden dürfe. Aber auch die grossdeutschgesinnten Mitglieder der Nationalversammlung führten stets das Wort „Bundesstaat" im Munde, die meisten ohne Zweifel mit aufrichtiger Ueberzeugung und

sicht, einen Bundesstaat fest zu gründen, obwaltete und dass der geschichtlich hergebrachte Ausdruck „Reich“ durchaus nichts Anderes als einen Bundesstaat bezeichnen sollte[22]. Der Inhalt der Reichsverfassung aber entsprach in allen Hauptpunkten der in der Opposition zum bisherigen Deutschen Bund ausgebildeten Lehre: der Bundesstaat wurde aufgefasst als ein zur Verwirklichung der nationalen Gesammtinteressen bestimmter Staat[23]; die Einzelstaaten sollten als Glieder dem Ganzen unterworfen sein, demselben Gehorsam schulden[24], aber ihre Selbstständigkeit und alle staatlichen Hoheitsrechte behalten so weit nicht die Reichsverfassung Beschränkungen und Ausnahmen festsetze[25]; die einzelnen Attribute der Reichsgewalt wurden aufgezählt[26], ihr jedoch andererseits die Möglichkeit neuer Bethätigungen, welche das Gesammtinteresse Deutschlands

---

dem ernsten Willen, eine das ganze bisherige Deutschland umfassende bundesstaatliche Ordnung zu Stande zu bringen.

[22] Der oben erwähnte Bericht des Verfassungsausschusses erklärte zu § 1: „Es musste an der Spitze der Verfassung bezeichnet werden, welches Gebiet der neue Bundesstaat, das deutsche Reich umfasst.“ (Droysen S. 428). Ein in dem Verfassungsentwurf ursprünglich enthaltener Satz, welcher ausdrücklich besagte, dass das deutsche Reich ein Bundesstaat sei, wurde nur deshalb von der Vorcommission gestrichen, weil er zu doctrinär schien (Droysen S. 347).

[23] So Mittermaier in dem oben — N. 20 — citirten Bericht (Droysen S. 424—25, S. 431 vorletzter Absatz).

[24] Mittermaier a. a. O. (Droysen S. 423—24).

[25] Reichsverfassung vom 28. März 1849, § 5: „Die einzelnen deutschen Staaten behalten ihre Selbstständigkeit, so weit dieselbe nicht durch die Reichsverfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, so weit diese nicht der Reichsgewalt ausdrücklich übertragen sind.“ Bemerkenswerthe Ausführungen über die Consequenzen dieser allgemeinen Sätze gab Mittermaier a. a. O. (Droysen S. 431).

[26] In Abschnitt II (§§ 6—64). Dass über diesem ganzen Abschnitt „der Begriff des Bundesstaates schwebte“ oder vielmehr denselben durchdrang, suchte Haym in seiner Geschichte der Nationalversammlung (Abth. II, S. 78—88) nachzuweisen.

in Zukunft erfordern werde, ausdrücklich gesichert[27]; während die völkerrechtliche Vertretung Deutschlands und der einzelnen Deutschen Staaten, mit geringen Modifikationen, der Reichsgewalt ausschliesslich übertragen wurde[28], wurden derselben auch zur Realisirung der inneren Wohlfahrt höchst ausgedehnte, in die Verhältnisse der Einzelstaaten tief eingreifende Befugnisse beigelegt[29]; die Bürger der Einzelstaaten sollten einerseits durch die Gesetze des Reiches unmittelbar verpflichtet werden[30], andererseits aber ein Reichsbürgerrecht[31] mit grossen Vortheilen, namentlich mit den umfassendsten Freiheitsrechten[32], gewinnen; die Organisation des Reiches endlich wurde, wenn auch erst nach harten Kämpfen und mannichfachen Schwankungen[33], so geordnet, dass die Einheit ihre scharfe Ausprägung in einem erblichen Reichsoberhaupte erhielt[34], welchem ein aus zwei Häusern, einer Vertretung der Deutschen Staaten und einer Vertretung des Deutschen Volkes, zusammengesetzter Reichstag zur Seite treten sollte[35]. Der Gedanke des Bundes-

---

27 R. V. § 63. Droysen im Namen des Verfassungsausschusses erklärte es für eine „unabweisliche Forderung, der Reichsgewalt gleichsam charte blanche für unvorhergesehene Verhältnisse zu geben"; „man würde sie in dem Augenblick, wo sie geboren wird, zu tödten scheinen, wenn man ihr die Möglichkeit neuer Bethätigungen versagen wollte, die sofort, wie sie zu arbeiten beginnt, sich unvermeidlich zeigen werden".

28 R. V. §§ 6—10, vgl. mit §§ 75—78.

29 R. V. §§ 20—47, 53—64.

30 R. V. § 65.

31 R. V. § 57.

32 Abschnitt VI „Die Grundrechte des deutschen Volkes".

33 Dieselben sind ausführlich von Haym, Die deutsche Nationalversammlung, Abth. II S. 93—105, S. 216—362 dargestellt. Eine vortreffliche kurze Uebersicht giebt Häusser in seinem Aufsatz über die deutsche Nationalversammlung (Staatswörterbuch Bd. 7, S. 197 ff.).

34 Abschnitt III der R. V.

35 Abschnitt IV der R. V. — Die Nothwendigkeit des Nebeneinanderbestehens von Staatenhaus und Volkshaus begründete kurz und treffend Dahlmann als Berichterstatter des Verfassungsausschusses (Deutsche Z., Jahrgang 1848, Nr. 315 Beil.).

staates und die in der Reichsverfassung vom 28. März 1849 ausgeprägte Auffassung dieser Staatsform waren auch nach der Ablehnung der Kaiserwürde von Seiten des Königs von Preussen und nach der Auflösung des Frankfurter Parlaments für die nunmehr hauptsächlich von der Preussischen Regierung in die Hand genommenen Bestrebungen zur Reform der Deutschen Gesammtverfassung[36] massgebend: der engere Verein, welchen Preussen mit den ihm freiwillig sich anschliessenden Deutschen Staaten zu bilden unternahm, wurde fortwährend officiell als „Bundesstaat" bezeichnet[37], und der Entwurf für die Verfassung des neuen Preussisch-Deutschen Bundesstaates, wie er von der Preussischen Regierung unter Zustimmung ihrer Verbündeten aufgestellt[38], vom Erfurter Parlament gutgeheissen wurde, wiederholte mit verhältniss-

---

[36] Vgl. H. Schulze, System des deutschen Staatsrechts (erste Abtheilung 1865), § 111, („Die preussisch-deutschen Unionsbestrebungen") und die dort in Note 1 angeführte Literatur.

[37] Schon die Preussische Cirkulardepesche vom 3. April 1849 erklärte: „Se. Majestät sind . . . . . entschlossen, an die Spitze eines deutschen Bundesstaates zu treten, der aus denjenigen Staaten sich bildet, welche demselben aus freiem Willen sich anschliessen möchten." (Roth und Merck II, S. 459). Die nach Wien gerichtete Preussische Denkschrift vom 9. Mai 1849 bezeichnete als die Lösung der deutschen Frage: den deutschen Bundesstaat und die völkerrechtliche Union desselben mit Oesterreich (Roth und Merck II, S. 579). In der Denkschrift vom 11. Juni 1849, welche der s. g. Dreikönigsverfassung vom 26. Mai als authentische Interpretation beigegeben wurde, ist nicht nur beständig von dem „neuen Bundesstaat" die Rede, sondern es werden auch die wesentlichsten Bestimmungen des Verfassungsentwurfs der drei königlichen Regierungen aus dem Begriffe des „wahren" Bundesstaates abgeleitet (Weil, Quellen und Aktenstücke, S. 221—240, bes. S. 222—24). Die Additional-Akte vom 26. Febr. 1850 sagte in Art. 1: „Die Gesammtheit derjenigen Staaten, welche die Reichsverfassung anerkennen, bildet den deutschen Bundesstaat unter dem Namen: „„Deutsche Union."" (Weil S. 245).

[38] „Der Entwurf der Verfassung des deutschen Reiches" vom 26. Mai 1849 ist u. A. bei Weil S. 175—206 abgedruckt.

mässig geringen Veränderungen die Beschlüsse der Frankfurter Nationalversammlung[39]. Diese Veränderungen sind jedoch, insofern sie eine Ermässigung der Centralisation bezweckten, von hoher Wichtigkeit für die Geschichte der bundesstaatlichen Theorieen: vorbereitet durch theoretische Erörterungen, haben sie dann auf die weitere Gestaltung der Lehre einen noch erheblicheren Einfluss geäussert.

III. Die zahlreichen, durch die Bewegung des Jahres 1848 hervorgerufenen Schriften über die Deutsche Verfassungsfrage[40] hielten sich zunächst, so weit sie sich nicht auf die Geltendmachung praktischer Gesichtspunkte beschränkten, an diejenige Auffassung des Wesens und der Erfordernisse des Bundesstaates, welche in der Oppositionsliteratur der Dreissigerjahre sich ausgeprägt hatte und nunmehr zur thatsächlichen Durchführung zu gelangen schien. Insbesondere das erste Sendschreiben des Preussischen Staatsmannes Bunsen an die Deutsche Nationalversammlung[41], welches in weiten Kreisen grosse Aufmerksamkeit erregte, machte es sich zur Aufgabe, namentlich durch Vergleichung mit den Nordamerikanischen Bundeseinrichtungen die Grundlagen des Siebzehnerentwurfes als durchaus organisch und naturgemäss nachzuweisen. Erst gegen

---

[39] Die Preussische Cirkulardepesche vom 28. April 1849 erklärte, der neue Entwurf werde „die Arbeit der Nationalversammlung wieder aufnehmen und nur die in dieselbe durch eine Verknüpfung unglücklicher Umstände eingedrungenen zerstörenden Elemente beseitigen“. Die einzelnen Abweichungen sind in der Denkschrift v. 11. Juni 1849 aufgeführt und näher begründet.

[40] Ein Verzeichniss der bedeutenderen giebt H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht Bd. 1 S. 220—21 (§ 47 N. 2).

[41] Die Deutsche Bundesverfassung und ihr eigenthümliches Verhältniss zu den Verfassungen Englands und der Vereinigten Staaten. Zur Prüfung des Entwurfs der Siebenzehn. Sendschreiben an die zum Deutschen Parlamente berufene Versammlung von Christian Carl Josias Bunsen. Frankf. a. M. 1848 (geschrieben London d. 7. bis 11. Mai 1848).

Ende des Jahres 1848, als die Tendenzen der Majorität der Nationalversammlung deutlicher sich abzeichneten, als aber auch andererseits die Regierungen und die conservative Partei wieder erstarkten und ihre Kraft zu fühlen begannen, traten Versuche hervor, die herrschenden Anschauungen über den Bundesstaat theoretisch zu berichtigen; mehrere der dadurch angeregten Fragen wurden einer erneuten wissenschaftlichen Diskussion unterzogen in Folge der Abweichungen des Berliner Entwurfes von der Frankfurter Reichsverfassung. Die Oberhauptsfrage, wie sehr sie auch praktisch als die bei weitem schwierigste und wichtigste erschien [42], wurde doch in diesen theoretischen Auseinandersetzungen direkt nur wenig berührt, übte auf dieselben beinahe nur einen mittelbaren Einfluss; man erkannte oder empfand mit Recht, dass sie wesentlich eine Frage der Macht und der politischen Zweckmässigkeit sei [43]. Dagegen wurde die selbständige Organisation an und für sich zum Hauptkriterium des Bundesstaates gegenüber dem Staatenbunde erhoben; ferner die Frage, ob die Centralgewalt in den ihr zugewiesenen Angelegenheiten auch die Verwaltung üben solle, und was eng damit zusammenhängt, ob sie hinsichtlich der finanziellen Mittel von den Einzelstaaten unabhängig sein solle, als eine principielle behandelt; endlich aus verschiedenen,

---

[42] Ihre Schwierigkeit beruhte allerdings zum grössten Theil auf der eigenthümlichen Verbindung mit der Oesterreichischen Frage. Vgl. Haeusser l. c. S, 198 ff.

[43] Die Denkschrift vom 11. Juni 1849 drückt dies in Bezug auf die beiden Hauptgegensätze, das erbliche Kaiserthum und die Direktorialregierung, so aus: „Vortheile der einen und der andern Form fanden sich einander gegenüber gestellt; für beide wurde das Bedürfniss der Gegenwart und das Recht der Gegenwart gleichmässig angerufen.“ (Weil S. 227). Im Schoosse des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung wurde freilich das mit der Krone Preussen zu verbindende Erbkaiserthum auch mit Argumenten aus dem Begriff des Bundesstaats bekämpft und vertheidigt (interessant sind besonders die entgegengesetzten Deduktionen von Waitz und G. Beseler bei Haym, Deutsche Nationalversammlung, Abth. II, S. 236 und 240).

theils der Entstehung, theils der Organisation, theils der Competenz entnommenen, Gesichtspunkten ein generischer Unterschied zwischen den Begriffen „Bundesstaat“ und „Reich“ behauptet. Vier Schriftsteller sind es insbesondere, bei denen wir diese Ansätze einer neuen, später von Waitz einheitlich ausgeprägten Theorie finden: voran gingen Bluntschli und Dönniges; ihnen folgte in derselben Richtung Stahl; wenn von Radowitz mindestens in einer hauptsächlichen Frage einen den Ansichten der beiden letztgenannten durchaus entgegengesetzten Standpunkt vertheidigte, so erschien dadurch die Bedeutung dieser Frage für Begriff und Wesen des Bundesstaates nur um so grösser.

1. Indem Bluntschli zuerst in einer geistvollen Brochüre über die deutsche Verfassungsangelegenheit [44], dann am Schluss seiner Geschichte des Schweizerischen Bundesrechts [45] den Gegensatz von Staatenbund und Bundesstaat neu zu bestimmen unternahm, wurde er einerseits durch den Hinblick auf die jüngsten Deutschen Verfassungsdiskussionen geleitet, andererseits durch die eben vollzogene Umgestaltung der Schweizerischen Bundeseinrichtungen. Während in Deutschland hinsichtlich der Competenz der zu begründenden Centralgewalt wenigstens im Allgemeinen Uebereinstimmung herrschte [46], gingen dagegen die Ansichten über die fest-

---

[44] Bemerkungen über die neuesten Vorschläge zur deutschen Verfassung. Eine Stimme aus Bayern. München 1848, bei Christian Kaiser. — Irrthümlicherweise wurde bisher angenommen (vgl. z. B. Waitz in der Kieler Monatsschrift, 1853, S. 495 und Politik S. 154; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht, S. 197 Anm.), dass W. Dönniges Verfasser dieser anonym erschienenen Schrift sei; aus sicherer Quelle kann ich mittheilen, dass dieselbe von Bluntschli herrührt. Ueber eine dem Inhalt nach verwandte, aber wissenschaftlich weniger bedeutende Brochüre von Dönniges s. unten Anm. 69.

[45] Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes. Erster Band, Geschichtliche Darstellung (Zürich 1849), Kap. 34.

[46] Schon die 17 Vertrauensmänner waren in Betreff der Attribute der Reichsgewalt rasch zu einmüthigen Beschlüssen gelangt, während

zusetzende Organisation, namentlich über die Betheiligung der einzelnen Staaten an der Centralgewalt, weit auseinander, und wurde so die Vorstellung nahe gelegt, dass die Organisation die principiell wichtigste Seite des Bundesstaates sei; zumal aber für Bayern, wo Bluntschli seit Kurzem wirkte, galt die Ordnung der Organe des neuen Bundesstaates als die wahre Lebensfrage [47]. In der Schweiz waren bei der Revision der Bundesverfassung die Competenzfragen gleichfalls in den Hintergrund getreten, ausserdem aber der Wirkungskreis der neuen Bundesgewalt nur sehr eng bemessen [48]; dagegen hatten auch hier die Bestimmungen über die Bildung der Bundesorgane Anlass zu eingehenden und heftigen Debatten gegeben [49], und waren schliesslich mehrere, von den einzelnen Cantonen gänzlich oder theilweise unabhängige, Bundesbehörden geschaffen worden, während der Schweizerbund von 1815 und die alte Eidgenossenschaft keine anderen Organe als die Gesandten sämmtlicher Cantone und die obersten Behörden eines Cantons gehabt hatten [50]. Durch seine genaue Kenntniss des früheren

---

in der Oberhauptsfrage und über den Aufbau des Oberhauses Einstimmigkeit nicht hatte erzielt werden können (Roth und Merck I, S. 371 ff.; Springer, Leben Dahlmann's, Bd. 2, S. 222—24). Auch die gegen den Siebzehnerentwurf gerichtete Erklärung der Bayerischen Regierung hob hervor, dass man hinsichtlich der Zwecke und Funktionen des neuen Bundesstaates grösstentheils einig sei (Roth und Merck I, S. 411). Im Verfassungsausschuss und später im Plenum der Nationalversammlung wurde zwar auch das Maass der festzustellenden Centralisation Gegenstand verschiedenartiger Parteibestrebungen, aber dieser Kampf wurde ohne Hartnäckigkeit und Erbitterung geführt.

47 Bayern war insbesondere die Hauptstätte der Direktorialpläne und der Opposition gegen das Erbkaiserthum.

48 Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes, I, S. 558; Blumer, Schweizerisches Bundesstaatsrecht I, S. 145—146.

49 Dies gilt namentlich von dem Zweikammersystem (Blumer I, S. 130 ff.).

50 Ueber die Tagsatzung und den Vorort s. namentlich Bluntschli, Geschichte des schweizerisch. Bundesrechtes, I S. 394—412, S. 492—495.

Schweizerischen Bundesrechts und durch den frischen Eindruck der unlängst eingetretenen Neugestaltung wurde daher *Bluntschli* naturgemässer Weise nicht allein gleichfalls veranlasst, *die Art der Organisation als das für den Begriff des Bundesstaats gegenüber dem Staatenbund massgebende Moment* zu erklären, sondern speciell dahin geführt, in der *Selbständigkeit der Organisation der Centralgewalt* das *Charakteristikum des Bundesstaates* zu finden[51]. Unter dieser Selbständigkeit verstand er freilich nicht, wie später *Waitz*, eine völlige Ablösung von den Einzelstaaten, sondern nur eine Berücksichtigung des nationalen Princips neben dem föderalen bei der Bildung der Centralgewalt und die freie Bewegung der Centralorgane innerhalb der Sphäre der Gesammtinteressen[52].

2. *Bluntschli* begnügte sich jedoch nicht damit, für den hergebrachten Gegensatz von Staatenbund und Bundesstaat ein neues Princip aufzustellen, sondern er wurde auch der *Urheber einer ganz neuen, folgenreichen Unterscheidung*: unter den aus Einzelstaaten zusammengesetzten, "ausgebildeten" Gesammtstaaten glaubte er als zwei wesent-

---

[51] Bemerkungen S. 8: „Die beiden Staatsformen (Staatenbund und Bundesstaat) sind nicht durch ein blosses Mehr oder Weniger, sie sind in der Art des Organismus selbst verschieden. In dem Staatenbunde sind die verbündeten Einzelstaaten zwar auch zu einem Staatsganzen verbunden — im Gegensatze zu blosser völkerrechtlicher Allianz —, aber dieses Staatsganze ist, wenn auch in ihm einzelne gemeinsame Organe vortreten, doch nicht selber wieder als ein von den Einzelstaaten verschiedener, nationaler Staat organisirt. In dem Bundesstaat dagegen gibt es nicht bloss organisirte Einzelstaaten, sondern auch einen selbständig organisirten Gesammt-(Central-)staat." — Aehnlich Geschichte des schweiz. Bundesrechtes I, S. 554.

[52] Bemerkungen S. 9, und besonders Gesch. des schweiz. Bundesrechtes, I S. 555—56. (S. 555: „Ein gesetzgebender Körper, welcher sich innerhalb der Sphäre der Gesammtinteressen frei bewegt, ist dem Bundesstaate gemäss, der Staatenbund dagegen kennt nur eine aus den Gesandten der Einzelstaaten zusammengesetzte Bundesversammlung . . . . Die Institution eines nationalen Bundeshauptes, dem Bundesstaate kaum

lich verschiedene Kategorieen den „Bundesstaat" und das „Staatenreich" (oder „Reich" schlechthin) von einander sondern zu müssen [53]. Bis dahin hatte die Deutsche Wissenschaft die Ausdrücke „Staatenstaat" und „Reich" als synonym mit »Bundesstaat« gebraucht, ja Begriff und Theorie des Bundesstaates waren ursprünglich gerade aus der Verfassung des Deutschen Reiches, wie sie seit dem Westphälischen Frieden sich gestaltet hatte, abgeleitet worden [54]. Dem gründlichen Kenner der Deutschen und Schweizerischen Staats- und Rechtsgeschichte drängte sich aber die Wahrnehmung auf, dass geschichtlich das alte Deutsche Reich in ganz anderer Weise entstanden sei als der neue Schweizerische Bundesstaat oder etwa die Nordamerikanische Union[55]; er erkannte zudem, dass in dem Deutschen Reich fortdauernd die Einheit des Ganzen (wenigstens theoretisch) die leitende

---

entbehrlich . . . ., findet sich im Staatenbunde nur selten. In diesem repräsentirt gewöhnlich ein „Standeshaupt" die Bundeseinheit nach Aussen und steht an der Spitze der Bundesbehörde." S. 556: „Die niedrigste Form des Staatenbundes ist die, in welcher auch die Bundesorgane einen bloss kantonalen (einzelstaatlichen) Charakter haben, die höchste Ausbildung die, in welcher jene Organe ein föderales Gepräge haben . . . . Der Bundesstaat eröffnet auch dem nationalen Prinzip einen gewissen Spielraum neben dem föderalen. Weil aus einer Bundesgenossenschaft entstanden, kann er den Föderalismus nicht entbehren, weil bis zur Bildung eines Zentralstaates in zentraler Sphäre . . . . fortschreitend, gewährt er auch dem nationalen Sinne nationale Organe."

53 Bemerkungen S. 9—11; Gesch. d. schweiz. Bundesrechtes, I, S. 557.

54 Vgl. bes. die in §§ 3—5 dieser Abhandlung gegebenen Nachweise.

55 Bemerkungen, S. 9: In den Bundesstaaten ging der Impuls zu dem staatlichen Organismus des Ganzen von den Theilen aus. „Das Staatenreich dagegen setzt die Einheit des Reiches als vorhanden voraus. Die grösste Erscheinung eines Staatenreiches, das alte deutsche Reich seit der Ausbildung der Landeshoheit wurde dadurch hervorgebracht, dass den einzelnen Theilen eine relative Selbständigkeit verliehen wurde. In ihr ging also die Staatenbildung von oben nach unten vor sich."

Idee geblieben war, während in den modernen Bundesstaaten die Einheit bei weitem weniger ausgeprägt worden, und dass die Deutsche Nationalversammlung, theilweise bestimmt durch die Erinnerung an das alte Reich, ebenfalls eine viel grössere Einheit erstrebte, als die Bundesverfassung der Schweiz oder Nordamerika's eingeführt hatte[56]. Den politischen Tendenzen endlich, welche er in der deutschen Verfassungsfrage verfolgte, widerstrebte eine solche stärkere Einheit nicht, wenn nur dieselbe einen monarchischen Charakter trug[57] und zugleich, nach dem Vorbild des alten Reiches, „Abstufung der Einzelstaaten und Mannigfaltigkeit der Beziehungen dieser zum Ganzen" oder, mit anderen Worten „eine organische Gliederung" stattfand[58]. Aus diesen verschiedenen Faktoren erwuchs die neue Begriffsbestimmung des Reiches, „dessen staatlicher Organismus überall nicht von den Einzelstaaten, sondern von der Gesammtheit ausgeht und nicht auf einer Verbindung jener beruht, sondern die Einheit des Ganzen zu seiner Grundlage hat und nur vom Zentrum aus den einzelnen Theilen eine besondere Gestaltung zugesteht"[59]. Der Bundesstaat, welchen Bluntschli damals weder den Traditionen und Zuständen der Schweiz noch denen Deutschlands angemessen fand[60], erschien ihm als eine blosse Uebergangs- und Misch-

[56] Bemerkungen, S. 10—11. Eine neue Durchführung der Idee des Staatenreiches fand Bl. in der Oesterreichischen Verfassung vom 4. März 1849: Geschichte des schweiz. Bundesrechtes, I, S. 557.

[57] Bemerk. S. 10: Das Staatenreich entspricht seiner Natur nach mehr der Monarchie, der Bundesstaat mehr der Republik; S. 11: Der Bundesstaat wird für Deutschland wahrscheinlich nur als Uebergangsform zu dem monarchischen Staatenreiche dienen. — Doch sollte nach Bluntschli's Meinung die monarchische Spitze nur durch einen gewählten „Princeps inter pares" (Vorstand eines aus den 6 Königen zusammengesetzten Fürstenraths) gebildet werden: Bemerk. S. 39—41.

[58] Bemerk. S. 11, vgl. S. 17 ff. über die nothwendige Abstufung bei der Vertretung der deutschen Einzelstaaten im Staatenhause.

[59] Gesch. des schweiz. Bundesrechtes, I, S. 557.

[60] Die Schweiz sollte berufen sein, den Staatenbund auszubilden, Deutschland dagegen das Staatenreich.

form zwischen Staatenbund und Staatenreich; jener, wenn auch eine untergeordnete Staatsform, bringe wenigstens die Bundesidee rein und konsequent zur Entfaltung, während der Organismus des Reiches nicht nur „reiner“, sondern auch, eben durch die organische Gliederung, „höher“ als derjenige des Bundesstaates sei[61]. — Dem von Bluntschli gegebenen Anstoss folgte Stahl in seiner vergleichenden Beleuchtung „der deutschen Reichsverfassung nach den Beschlüssen der deutschen Nationalversammlung und nach dem Entwurf der drei königlichen Regierungen“[62], indem er ebenfalls den Bundesstaat und das Reich in Gegensatz stellte[63] und dieses als die Form der ursprünglichen und vollständigen Einheitlichkeit, jenen dagegen als die Form der Einigung aus ursprünglich getrennten Staaten, „welche denn auch in der Einigung eine Sphäre der Getrenntheit und absoluten Selbstständigkeit behaupten“, definirte[64]. Wenn er das Hauptgewicht seiner Unterscheidung darauf legte, dass im Bundesstaate der Central-Gewalt und der Einheit von vorn herein eine Grenze gesteckt sei, welche sie niemals überschreiten könne, wogegen es im frühern Deutschen Reich keinen solchen Vorbehalt gegeben habe, wie derselbe auch mit dem Begriff des Reiches unvereinbar sei[65], — so war für die specielle Hervorhebung dieses Moments massgebend die seine Schrift überhaupt beherrschende Tendenz, die Selbstständigkeit und

---

[61] Bemerk. S. 11 u. Gesch. d. schweiz. Bundesrechtes, I, S. 557 bis 558.

[62] Die deutsche Reichsverfassung nach den Beschlüssen der deutschen Nationalversammlung und nach dem Entwurf der drei königlichen Regierungen, beleuchtet von Dr. Julius Stahl. Geschrieben im Juni 1849. Berlin 1849.

[63] l. c. S. 79—81, vgl. S 51. Die Dreikönigsverfassung hingegen hatte den Ausdruck „Reich“ beibehalten, und auch die hinzugefügte Denkschrift die Bezeichnungen „Bundesstaat“ und „Reich“ als ganz gleichbedeutend behandelt.

[64] l. c. S. 81.

[65] l. c. S. 80.

den Fortbestand der Einzelstaaten gegenüber den Beschlüssen der Frankfurter Nationalversammlung und in noch weiterem Umfange als der Berliner Entwurf zu sichern[66]; die Behauptung aber, dass es im Bundesstaate eine reservirte, unantastbare Sphäre der Ununterworfenheit gebe, wurde nur begründet durch einen missverständlichen Hinweis auf Nordamerika[67], wo „die constituirende Gewalt des Congresses" ihre bestimmte Gränze habe[68].

3. In anderer Beziehung konnte Stahl seine Doktrin über den Bundesstaat unmittelbar an die Festsetzungen des Berliner Entwurfes anlehnen; vorangegangen war ihm aber auch auf diesem Wege ein literarischer Mahnruf aus Bayern. In einer an die Nationalversammlung, die Fürsten und die Landstände Deutscher Nation gerichteten Brochüre hatte Dönniges[69] insbesondere den Satz verfochten, dass die

---

[66] Dieses Bestreben äussert sich namentlich in der Einleitung und in dem ersten Kapitel der Stahl'schen Schrift. In scheinbarem Widerspruch mit demselben und besonders mit dem massgebenden Einfluss, welchen es nach meiner Ansicht auf die Formulirung des Gegensatzes von Bundesstaat und Reich bei Stahl geübt hat, steht die Thatsache, dass Stahl in der nämlichen Schrift (S. 81 u. 82) das Reich als die angemessenere Form für mehrere Staaten einer Nation und als das letzte nationale Ziel des deutschen Volkes erklärt. Aber das Räthsel lös't sich, wenn wir bedenken, dass Stahl nicht allein mit Rücksicht auf die bisherige Souveränität der Einzelstaaten zunächst einen Uebergangszustand für nothwendig hielt (S. 81), sondern eine Erneuerung von Kaiser und Reich überhaupt nur dann billigte, wenn der Geist der Zeit sich ändere, wenn das Deutsche Volk wieder eine „von Gotteswegen" regierende Obrigkeit über sich anerkenne (S. 7 ff. u. S. 84).

[67] S. den dogmatischen Theil unserer Untersuchung, bes. § 27.

[68] l. c. S. 80, vgl. S. 15—16. Die Dreikönigsverfassung liess Verfassungsänderungen unbedingt zu, band dieselben nur an strengere Formen als der Entwurf der Nationalversammlung; die Streichung des § 63 der Frankf. R. V. hatte folglich keine materielle Bedeutung.

[69] Die Brochüre von Dönniges (Die Deutsche Verfassungsfrage und die Deutschen Einzelstaaten. Ein Wort an die Nationalversammlung, die Fürsten und die Landstände deutscher Nation. Zwei Hefte) erschien, ebenso wie die Bluntschli's (N. 44), anonym bei Christian Kaiser in München, 1848.

Natur des Bundesstaates keine unmittelbare Regierung der Centralgewalt vom Centrum aus durch alle Einzelstaaten hindurch erlaube; die Einzelstaaten als die selbstthätigen Glieder müssten die Vermittelung für die Anordnungen der Centralgewalt übernehmen, diese dürfe nur durch die Regierungen der Einzelstaaten wirken[70]. Dass diese theoretische Darlegung der praktischen Ansicht der meisten, wenn nicht aller Deutschen Regierungen völlig entsprach, zeigten die von denselben abgegebenen Erklärungen über die von der Deutschen Nationalversammlung gefassten gegentheiligen Beschlüsse; namentlich die v. 23. Febr. 1849 datirte Denkschrift der Bevollmächtigten für Preussen und 26 andere Deutsche Regierungen hob nachdrücklich hervor[71], dass die Centralgewalt auf den Erlass allgemeiner Gesetze beschränkt, die Ausführung ihr entzogen und den Einzelstaaten übertragen werden müsse; einzelne Regierungen verlangten zudem, dass die Reichsgewalt hinsichtlich der finanziellen Mittel ganz auf die Einzelstaaten anzuweisen sei[72]. Demgemäss schloss auch der Berliner Entwurf der Reichsverfassung, hierin weit von der Frankfurter Vorlage abweichend[73], die Reichsgewalt grundsätzlich von der Administration aus[74],

---

[70] Heft 1, S. 11—12. Auf denselben Gedanken zurückkommend erklärte Dönniges in Heft 2, S. 14: „An eine zwiefache Regierung innerhalb aller Territorien Deutschlands, die durch Centralbeamte und durch Beamte der Einzelstaaten geübt würde, kann wohl Niemand im Ernste denken. Sie würde der Tod der Einheit sein."

[71] Roth und Merck I, S. 302—303.

[72] So die Bayerische Regierung, die Hannöversche, die Würtembergische (Roth und Merck II, S. 368, 414—15, 424).

[73] Die von der Nationalversammlung beschlossene Verfassung gab freilich der Reichsgewalt nicht auf allen der Reichsgesetzgebung zugewiesenen Gebieten, aber doch auf vielen das Recht näherer Anordnung, resp. eigener Ausführung.

[74] Die Denkschrift vom 11. Juni 1849 spricht dies Princip ausdrücklich aus und entwickelt die dadurch hervorgerufenen Abänderungen (Weil S. 224—26).

und verwies sie hinsichtlich ihrer regelmässigen finanziellen Bedürfnisse einzig und allein auf Matrikularbeiträge[75]. Zu der erstern Beschränkung erklärte Stahl in seiner vergleichenden Kritik der beiden Entwürfe unbedingt seine theoretische Zustimmung vom Standpunkte des Bundesstaates[76]; er war auch damit einverstanden, dass „alle Reichsrevenue aus Bezügen von den einzelnen Staaten als solchen" sich bilde, da so auch auf diesem Gebiete „die selbstständige unterschiedene Existenz der Staaten gesichert und die störende Einwirkung einer zweiten, höhern Finanzgewalt in den innern Staatshaushalt vermieden" werde[77]. — Dagegen von Radowitz, von dem man nach seiner officiellen Stellung annehmen musste, dass er die Grundsätze der Dreikönigsverfassung durchaus billige[78], erklärte nach dem Scheitern der Preussischen Unionsbestrebungen als nothwendiges Erforderniss des Bundesstaates, dass die Centralgewalt die ihr verfassungsmässig zustehenden Rechte stets selbst, nicht durch die Einzelstaaten, ausübe[79]. Man wird sich kaum davon überzeugen lassen, dass, wie Radowitz behauptet[80], die Preussische Regierung in ihren bundesstaatlichen Plänen dieses Princip beständig festgehalten habe; es ist vielmehr höchst wahrscheinlich, dass erst die im Verlauf der Unions-Politik gemachten Erfahrungen ihm die Nothwendigkeit nahe gelegt haben, die Centralgewalt in der Ausübung ihrer Befugnisse unabhängig von

---

75 § 48; vgl. den dazu in der Denkschrift gegebenen Commentar (Weil S. 225 u. 226).

76 l. c. S. 15, 16 u. 18.

77 l. c. S. 18. Doch erkannte er an (S. 19—20), dass die Verhältnisse in Nordamerika eine stärkere Centralisation in finanzieller Hinsicht erforderten.

78 Vgl. Waitz' Aeusserungen in der Kieler Monatsschrift, 1853, S. 495 u. 504.

79 J. von Radowitz, Reden und Betrachtungen (Berlin 1852), S. 116.

80 l. c. S. 114 u. 116.

den Einzelstaaten zu machen[81]. Eben diese Erfahrungen haben ihn wohl dahin geführt, überhaupt hinsichtlich der Gegenstände der Wirksamkeit eine durchgreifende Scheidung zwischen der Centralgewalt und den Einzelstaatsgewalten zu postuliren[82].

§ 9.

2. Einfluss der Doktrin Tocqueville's über die Nordamerikanische Bundesverfassung.

I. An die von Radowitz veröffentlichten Betrachtungen über die zunächst erfolglos gebliebenen Versuche, der Deutschen Nation ihre politische Einheit in Gestalt des Bundesstaates wiederzugeben, knüpfte Waitz äusserlich seine epochemachende Abhandlung über „das Wesen des Bundesstaates“[1]. In den theoretischen Andeutungen, welche Radowitz gegeben hatte, fand er eine willkommene Bekräftigung der eigenen, aus eingehenden Studien und reiflichem Nachdenken erwachsenen Auffassung. Gerade nach dem gänzlichen Scheitern der bundesstaatlichen Pläne hatte er tief das Bedürfniss empfunden, zu einer klaren Einsicht über die Natur und die Erfordernisse des Bun-

---

[81] Die Rede, welche R. am 25. Aug. 1849 als Regierungs-Bevollmächtigter in der zweiten Preussischen Kammer hielt, zeigt schon eine gewisse Annäherung an diesen Standpunkt (Reden und Betrachtungen S. 401—403). — Waitz dagegen (a. d. a. O.) scheint zu glauben, dass Radowitz' bessere Einsicht schon früher vorhanden gewesen sei, aber bei der Entwerfung der Dreikönigsverfassung gegenüber dem Widerstande Stüve's nicht habe durchdringen können.

[82] l. c. S. 115—16. In gewissen Beziehungen sollte nach seiner Auffassung jeder Deutsche unter der Centralgewalt stehen, in anderen Beziehungen unter der einzelnen Staatsgewalt, in keiner Beziehung aber unter beiden zugleich.

[1] In der Allgemeinen (Kieler) Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur, Jahrgang 1853, S. 494—530 (mit sehr geringen Veränderungen wieder abgedruckt in den Ausführungen zu Waitz' „Grundzügen der Politik“, 1862, S. 153—218).

desstaates zu gelangen[2]. Als Mitglied des Frankfurter Parlaments hatte er meist den Standpunkt der Mehrheit dieser Versammlung getheilt; aber „die Ereignisse und die in ihnen gemachten Erfahrungen“, so wie die genauere Prüfung der während der Bewegungsjahre in der Literatur hervorgetretenen Ansichten, namentlich die Bekanntschaft mit den Ausführungen Bluntschli's über die Unterschiede von Staatenbund, Bundesstaat und Staatenreich[3], führten ihn vielfach zu neuen Gesichtspunkten; vor Allem jedoch wirkte „Tocqueville's scharfsinnige Auseinandersetzung über das Wesen der Nordamerikanischen Verfassung“ auf seine Lehre massgebend ein[4]. Die von dem Französischen Denker aus der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika abstrahirte Doktrin ist durch Waitz' Vermittelung die hauptsächliche Grundlage der bis auf die neueste Zeit in Deutschland vorherrschenden Theorie des Bundesstaates geworden. Ihr bestimmender Einfluss auf Waitz und die grosse Autorität, welche sie in der von Waitz ihr gegebenen präciseren Ausprägung und allgemeineren Fassung fortdauernd übte, erklärt sich vornehmlich aus dem Zusammentreffen ihres wesentlichen Inhalts mit den überwiegenden praktischen Eindrücken der Deutschen Bewegung und mit der bereits angebahnten Umbildung der Lehre vom Bundesstaate. Die Fragen, ob und inwieweit die Centralgewalt des Bundesstaates von den Einzelstaaten unabhängig sein müsse und ob andererseits den Einzelstaaten im Bundesstaate eine Sphäre absoluter Selbständigkeit zukomme, waren in den Vordergrund getreten[5]. Die Erinnerung und Erwägung der

---

[2] Allgem. Monatsschrift S. 494.

[3] Die Autorschaft der „Bemerkungen“ schrieb er jedoch Dönniges zu (s. oben § 8 N. 44), und auf die betreffenden Erörterungen in Bluntschli's Geschichte des Schweizer. Bundesrechts wurde er erst später aufmerksam (Politik S. 155).

[4] Allgem. Monatsschrift S. 496.

[5] S. den vorhergehenden §, III.

jüngsten Vergangenheit mussten gerade die aufrichtigen Anhänger eines Deutschen Bundesstaates geneigt machen, beide Fragen in weitem Umfange zu bejahen; denn auf der einen Seite hatte sich klar gezeigt, dass die nationalen Interessen von einem freiwilligen Zusammenwirken der Einzelstaaten keine Befriedigung erwarten dürften, und dass eine für die Durchführung ihrer Anordnungen auf den guten Willen der Einzelstaaten ausschliesslich angewiesene Centralgewalt zur Ohnmacht verurtheilt sei; auf der andern Seite hatte sich die ausserordentliche Schwierigkeit erwiesen, die Träger der Staatsgewalt in den Einzelstaaten, namentlich in den grösseren, nicht nur zum Verzicht auf gewisse Hoheitsrechte, sondern zu einer Unterordnung unter eine Centralgewalt, zumal unter ein von ihnen unabhängiges Oberhaupt, zu bestimmen. Indem nun Tocqueville's Theorie beide Momente, die Selbständigkeit der Centralgewalt und die Selbständigkeit der Einzelstaaten, hervorhob und aus der schon lange auch in Deutschland als Muster einer bundesstaatlichen Ordnung gefeierten Unionsverfassung ableitete, schien sie den Kern der Wahrheit enthüllt zu haben.

II. Selbst wenn wir absehen könnten von dem tiefgreifenden Einfluss, welchen die Erörterungen Tocqueville's über das Wesen der Nordamerikanischen Union auf die Entwickelung der bundesstaatlichen Doktrin besonders in Deutschland geübt haben, würden dieselben doch an und für sich einen hervorragenden Platz in der Geschichte der Lehre vom Bundesstaate einnehmen; denn sie bildeten den ersten Versuch einer einheitlichen wissenschaftlichen Construktion der Nordamerikanischen Bundeseinrichtungen ohne Zuhülfenahme eines anderswoher entlehnten Grundbegriffes, sie entwarfen andererseits zum ersten Male eine Theorie des Bundesstaates auf ausschliesslicher Grundlage der Nordamerikanischen Bundesverfassung. Die einheimischen Schriftsteller über das Nordamerikanische Bundesrecht hatten, gemäss der allgemeinen Methode der dortigen Jurisprudenz und Staatswissenschaft, nur die einzelnen Ab

schnitte und Sätze der Bundesverfassung oder die einzelnen hervorstechenden Züge der Union wissenschaftlich beleuchtet, nicht aber dieselben auf einen einheitlichen Begriff zurückgeführt, und sie hatten um so eher in dieser Beschränkung verharren können, als ihnen die Deutschen Theorieen vom Bundesstaate gänzlich fremd waren, dieser Begriff somit auch nicht von aussen an sie herantrat[6]; die Deutsche publicistische Literatur dagegen benutzte vor dem Jahre 1848 die Bundeseinrichtungen Nordamerika's nur zur Illustration oder höchstens zum Ausbau der zunächst aus den Gestaltungen der Deutschen Gesammtverfassung abstrahirten Idee des Bundesstaates[7]. Auf der andern Seite darf man freilich, für die richtige Würdigung der Doktrin Tocqueville's, nicht übersehen, dass ein hauptsächliches Element derselben, so wie viele einzelne Ausführungen den vorangegangenen Amerikanischen Bearbeitungen des Bundesrechts, namentlich dem Federalist und den Commentarien Kent's und Story's, entnommen sind; ferner, dass der Französische Autor, welcher die Demokratie in Amerika zum Gegenstand seiner scharfen Beobachtung und geistvollen Darstellung machte, den Bundeseinrichtungen, so weit nicht deren demokratischer Charakter in Betracht kam, nur ein sekundäres Interesse

---

[6] Der erste Amerikanische Schriftsteller, welcher der Deutschen Literatur die Bezeichnung des Bundesstaates („composite state") entlehnte, dürfte Wheaton (Elements of international law, 1836, Vol. I S. 68 u. 86) gewesen sein; in der kurzen Begriffsbestimmung, die er gab, zeigt sich eine eigenthümliche Verbindung der älteren Deutschen Lehre und der in Nordamerika vorherrschenden Auffassung der Union (vgl. unten N. 28 u. N. 30).

[7] Vgl. insbes. oben § 5 N. 12, § 7 I u. N. 60. — Selbst R. Mohl in seiner Jugendarbeit über das Bundes-Staatsrecht von Nord-Amerika (Stuttg. u. Tübingen 1824) hat den Begriff des Bundesstaats nicht aus der Unionsverfassung abgeleitet, sondern vielmehr im Wesentlichen die von den Reichspublicisten ausgebildete Theorie wiederholt und auf die Unionsverfassung angewendet, nur den unmittelbaren Zusammenhang des „Bundes" mit den einzelnen Bürgern stärker hervorgehoben und in die einzelnen Consequenzen verfolgt (Vorrede S. IV—VI u. § 12).

widmete, auch zur völligen wissenschaftlichen Beherrschung derselben kaum genügend ausgerüstet war[8].

1. Die Verfasser des Federalist[9] verfolgten in ihrer systematischen Erklärung und Rechtfertigung des Entwurfs der gegenwärtigen Constitution der Vereinigten Staaten[10] vornehmlich zwei praktische Gesichtspunkte: einmal wollten sie, neben der Nothwendigkeit der Union überhaupt, die wesentlichen Vorzüge der neuen Ordnung vor der bisherigen gänzlich verfehlten und verfallenden Conföderation[11] an das Licht stellen; dann aber galt es, die gegen die Beschlüsse der Convention von zahlreichen Seiten erhobenen Einwürfe[12] und besonders die Anklage, dass dieselben nicht einen Bund, sondern einen Ein-

---

[8] Auch R. v. Mohl in seiner höchst anerkennenden Besprechung der „Démocratie en Amérique“ (Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I, S. 564—66) giebt zu, dass „die Untersuchung über das Bundeswesen an sich“ geringeres Lob verdiene, und weis't auf die natürlichen Gründe dieses Mangels hin.

[9] Ich benutze die in Hallowell 1826 erschienene Ausgabe. — Ueber die Entstehung und Bedeutung dieses Meisterwerkes vgl. bes. R. v. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatsw. I, S. 548—551 (unrichtig ist jedoch die Notiz S. 548 N. 1, dass die späteren Ausgaben manche erst später aufgefundene Aufsätze enthielten); ferner E. Reimann, Die Vereinigten Staaten von Nordamerika im Uebergange vom Staatenbund zum Bundesstaat. Weimar 1855, S. 242—243 (daselbst S. 242 das Urtheil Washington's). Keinen grossen Werth hat die kritische Analyse von Kiesselbach (Der amerikanische Federalist, Bremen 1864, Bd. 2, S. 271—414).

[10] Mit diesen Worten charakterisirte Madison selbst das Werk, an dem er einen so hervorragenden Antheil gehabt hatte (First letter of Helvidius, im Anhange zu der Ausg. des Federalist v. 1826, S. 532).

[11] Die Mängel der Conföderationsartikel von 1781 und die dadurch herbeigeführten unglücklichen Zustände schildert treffend Story, Commentaries on the Constitution of the United States, §§ 243—271. Ausführlicheres giebt Curtis, History of the origin, formation and adoption of the Constitution of the United States, Vol. 1, S. 142 bis 330.

[12] Eine Uebersicht derselben giebt Story, Commentaries, §§ 281 bis 305.

heitsstaat[13] herstellen würden, zu widerlegen. In ersterer Beziehung hoben Hamilton und Madison übereinstimmend nachdrücklich hervor, der grosse und radikale Fehler der Conföderation von 1781, welchen dieselbe mit fast allen früheren Staatenvereinen theile, bestehe in dem Princip der Gesetzgebung für Staaten und Regierungen, „der Souveränität über Souveränitäten"; die Autorität der Union, wenn diese lebensfähig sein solle, müsse vielmehr unmittelbar die einzelnen Bürger ergreifen, die Unionsgesetze müssten für die Individuen gegeben und ohne die Vermittelung der Einzelstaaten durchgeführt werden[14]. Gegenüber dem Vorwurf, dass der Plan der Convention einen Einheitsstaat begründe, machte Hamilton insbesondere geltend, dass die Gliederstaaten alle nicht der Union ausschliesslich zugewiesenen Hoheitsrechte behielten, und dass sie durch ihre direkte Vertretung im Senat wesentliche Faktoren der Nationalsouveränität würden: damit aber sei der Begriff der Föderativregierung gewahrt[15]. Ausführlicher ging Madison, zur Entkräftung dieses Vorwurfs, auf die verschiedenen Hauptseiten der vorgeschlagenen Verfassung ein[16]; dieselbe sei, behauptet er, genau genommen, weder föderal noch national, sondern eine Mischung von Beidem: föderal, nicht national sei die projektirte Entstehung durch Uebereinkunft der Einzelstaaten[17];

[13] „A consolidation of the states", „a consolidated government", „a national government" waren die betreffenden Ausdrücke der Gegner.

[14] The Federalist, No. 15—20. Anwendung auf die Finanzen und die Armee: No. 22, 30 u. 31. Vgl. auch No. 45 u. 54.

[15] No. 9 in f. und No. 32.

[16] No. 39. Die ausserordentliche Bedeutung dieses Aufsatzes hebt auch Story in seinen Commentaries (Bd. 1, S. 270 N. 1 der 1. Aufl.) hervor. Die übereinstimmenden Ausführungen, welche Madison den Angriffen der Partikularisten in der Convention seines Heimathstaates Virginia entgegensetzte, s. bei Curtis l. c., Bd. 2 S. 558—60.

[17] Freilich solle die Ratifikation vom Volke ausgehen, aber nicht die Majorität der Unionsbevölkerung oder der Staaten entscheiden, son-

theils föderal, theils national der Ursprung der regelmässigen Organe der Union; national, nicht föderal die regelmässige Art ihrer Wirksamkeit; föderal, nicht national die Beschränkung der Unionsgewalt auf bestimmte, in der Verfassung genannte Gegenstände; nicht ganz national und nicht ganz föderal der für Verfassungsänderungen vorgeschriebene Weg[18]. In ihrer Sphäre, meinte Madison, seien die Einzelstaaten ebenso unabhängig von der Centralgewalt, wie diese in ihrer eigenen Sphäre von jenen[19]; nichtsdestoweniger erkannte er an, dass ausnahmsweise die Befugnisse der Unionsgewalt gegen die Einzelstaaten als solche sich richteten[20], und erklärte sogar, ebenso wie Hamilton[21], die Bestimmung, dass die Verfassung und die verfassungsmässigen Gesetze und Verträge das höchste Gesetz des Landes bildeten, für selbstverständlich in jedem Staatenvereine[22].

Wie der Föderalist in Nordamerika von den Anhängern

---

dern jeder einzelne Staat werde nur durch das Votum seiner, von dem Volke zu diesem Zweck besonders gewählten, Vertretung gebunden (S. 213—214 der Ausg. von 1826).

18 Der Schluss der Auseinandersetzung (S. 216) lautet: „The proposed constitution, therefore, even when tested by the rules laid down by its antagonists, is, in strictness, neither a national nor a federal constitution; but a composition of both. In its foundation it is federal, not national; in the sources from which the ordinary powers of the government are drawn, it is partly federal, and partly national; in the operation of these powers, it is national, not federal; in the extent of them again, it is federal, not national; and finally, in the authoritative mode of introducing amendments, it is neither wholly federal, nor wholly national."

19 L. c. S. 215.

20 Ebendaselbst: „In several cases, and particularly in the trial of controversies to which states may be parties, they must be viewed and proceeded against in their collective and political capacities only."

21 No. 33 (S. 175). Der mehr unitarisch gesinnte Hamilton hielt selbst eine allgemeine Unterordnung der Einzelstaaten unter die Bundesgewalt für verträglich mit dem Wesen einer Conföderation (S. 49).

22 No. 44 (S. 255—56).

einer kräftigen Bundesgewalt[23] überhaupt als „ein politisches Evangelium" verehrt wurde[24], so schlossen sich auch die späteren ausgezeichneten Bearbeiter des Bundesrechts, namentlich Kent und Story[25], fast in allen Hauptpunkten seiner Auffassung an[26] und wiederholten oft wörtlich seine Ausführungen[27]. Insbesondere betonten Kent und Story gleichmässig als das principale Unterscheidungsmerkmal der Union gegenüber der vorangegangenen Conföderation, dass die Anordnungen der Unionsgewalt direkt die einzelnen Bürger verpflichteten und von den Unionsbehörden selbständig durchgeführt würden[28]; auf der andern Seite erkannten sie an, dass nur ein bestimmter Kreis von Befugnissen der Union übertragen sei, und zwar nur zum Theil ausschliesslich, zum Theil dagegen concurrirend mit den Einzelstaaten[29]; sie machten die Unterordnung der Einzelstaaten unter die Suprematie der Unionsverfassung und der innerhalb ihrer

---

23 Der Partei der „Föderalisten" (über die wechselnde Bedeutung dieser Bezeichnung s. Curtis l. c., Bd. 2, S. 497 in der Note).

24 R. v. Mohl, Gesch. u. Lit. der Staatsw. I, S. 549.

25 James Kent, Commentaries on American Law, Vol. I (New York 1826), S. 189—418 (in der 10. Aufl., Boston 1860, S. 212—501), und Joseph Story, Commentaries on the Constitution of the United States, 3 Vols., Boston 1833 (3. Aufl. in 2 Bänden Boston 1858). — Ebenso Timothy Walker in der zweiten Abtheilung seiner „Introduction to American Law" (1. Ausg. Cincinnati 1837, 5. Ausg. Boston 1869), dessen Darstellung aber von Tocqueville auch in den späteren Ausgaben der „Démocratie en Amérique" nicht benutzt ist.

26 Nur die Ansicht, dass die Unionsverfassung auf einem Vertrag der Einzelstaaten beruhe (vgl. Anm. 17 und unten § 12, III, 2), wurde von Story (Commentaries, Book III, Ch. III, bes. §§ 361—366) bekämpft, mit Berufung auf den Wortlaut des Eingangs der Verfassungsurkunde.

27 Vgl. das begeisterte Lob des Federalist bei Kent, 10. Aufl., S. 261 in der Note, und Story's Vorrede zur ersten Auflage seines Werks.

28 Kent (1. Aufl.), S. 199—203, S. 222—23; Story, §§ 248—54, 293—94, 355—56, 948. — Dieses Moment hebt auch Wheaton l. c. S. 86 hervor.

29 Kent l. c. S. 207, 293, 363 ff.; Story §§ 374, 435 ff., 510, 909 ff., 1408.

verfassungsmässigen Sphäre handelnden Unionsorgane lebhaft geltend[30], aber auch die wesentliche Theilnahme der Einzelstaaten an dem Bundesorganismus, namentlich an der Bundesgesetzgebung[31]. Ausdrücklich bezeichnete Story den Bau der Gesammtverfassung als „theils föderal, theils national“[32].

2. Tocqueville dagegen definirte die Union als „eine unvollständige nationale Regierung“[33]; er fand in ihr die Verwirklichung eines völlig neuen Staatsgedankens: die Verschmelzung mehrerer Völker zu einem Volke in Bezug auf gewisse gemeinsame Interessen, während dieselben für alle übrigen Interessen von einander getrennt blieben[34].

---

[30] Kent l. c. S. 236, 293—94, 368—70, 398—402, 415; Story §§ 354, 375 ff., 437 ff., 1406 ff., und bes. §§ 1836—42. — Bei Wheaton l. c. S. 86 (vgl. mit S. 68—69) tritt die Unterwerfung der Einzelstaaten unter die Bundesregierung noch mehr in den Vordergrund.

[31] Kent l. c. S. 210—11, 261; Story §§ 511, 560, 693 ff.

[32] Story § 698: „The very structure of the general government contemplated one partly federal, partly national.“

[33] „Évidemment ce n'est plus là un gouvernement fédéral, c'est un gouvernement national incomplet.“ (Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, I, S. 245. Ich citire nach der ersten Ausgabe, Paris 1835; die späteren Auflagen enthalten keine materiellen Abweichungen.) — Eine ganz correcte und erschöpfende Bezeichnung für die neue Staatsform vermisste T. selbst; da die Deutsche Sprache und Literatur ihm damals noch völlig fremd waren, so kannte er überhaupt nicht das Wort „Bundesstaat“; man muss jedoch auch bezweifeln, ob er dasselbe als den zutreffenden Ausdruck für seine Theorie unbedingt hätte gelten lassen.

[34] L. c. I, S. 244—45: . . . „On découvre ensuite une forme de société dans laquelle plusieurs peuples se fondent réellement en un seul quant à certains intérêts communs, et restent séparés et seulement confédérés pour tous les autres“, vgl. mit S. 222: „L'Union est dans cette position singulière, qu'elle ne forme un peuple que relativement à certains objets; pour tous les autres elle n'est rien.“ Die Worte „et seulement confédérés“ an der erstern Stelle haben in T.'s Erörterungen keinen Halt und daher auch kaum einen bestimmten Sinn.

HOU

Als das wesentlich neue, schöpferische Princip der Union, wodurch dieselbe sich von sämmtlichen früheren Conföderationen, insbesondere auch von der 1781 geschlossenen Nordamerikanischen Conföderation, zu ihrem immensen Vortheil unterscheide, betrachtete er, im Anschluss an die von ihm eifrig benützten Amerikanischen Autoritäten[35], die unmittelbare Herrschaft über die einzelnen Bürger: während in allen anderen Staatenvereinen der Bundesregierung die Einzelstaaten als Unterthanen gegenübergestanden hätten, woraus nothwendigerweise Ohnmacht oder Unterdrückung hervorgegangen sei[36], habe die Union sich gegenüber Individuen, auf welche sie unmittelbar einwirke; sie entlehne ihre Kraft nicht, sondern schöpfe sie aus sich selber; sie habe ihre eigene Verwaltung, ihre eigenen Gerichte, ihre eigene Armee, wie die Regierung eines einfachen Staates[37]. Die essentielle Verschiedenheit der Union von einem einfachen Staate, ihre Verwandtschaft mit einer Conföderation schien ihm dagegen in der Beschränktheit ihres Wirkungskreises zu liegen: die Competenz der Unionsgewalt umfasse nur wenige bestimmte Gegenstände, während den Einzelstaaten alle der Union nicht besonders zugewiesenen Angelegenheiten verblieben[38]. — Wenn Tocqueville auch in diesem Punkte auf die Doktrin der hervorragendsten Amerikanischen Schriftsteller sich stützen durfte, so gab er doch demselben eine viel stärkere

---

35 Vgl. namentlich das Lob des „Federalist" in der Note zu Bd. I, S. 167; neben demselben sind Kent und Story in T.'s Werke vielfach citirt.

36 Ohnmacht, wenn die Bundesgewalt auf ihre eigenen Kräfte angewiesen geblieben sei; Unterdrückung, wenn das mächtigste Bundesglied die Ausübung der Bundesgewalt in die Hand genommen habe.

37 I, S. 240—46: „Ce qui distingue la constitution fédérale des États-Unis d'Amérique de toutes les autres constitutions fédérales."

38 I, S. 165 ff., 240—41; II, S. 362 ff. Nicht durch den Umfang ihrer Befugnisse, sondern durch die Art der Ausübung derselben unterscheide sich die Union insbesondere von der vorangegangenen Conföderation der Nordamerikanischen Staaten: II, S. 241—42.

Ausprägung und eine viel weiterreichende Bedeutung. Sein Augenmerk war schon damals auf die Frage der Centralisation und Decentralisation und auf deren engen Zusammenhang mit dem Princip und der beherrschenden Tendenz der Demokratie [39] in hohem Masse gerichtet [40]. In den Nordamerikanischen Einrichtungen sah er überhaupt den heilsamen Grundsatz verkörpert, dass jeder Einzelne und jeder Theil der Nation die ihn allein betreffenden Angelegenheiten am besten selbst besorge [41]; dieser Grundsatz schien ihm auch zunächst massgebend gewesen zu sein für die Competenzabgränzung zwischen der Union und den Einzelstaaten: die letzteren sollten sich selbst regieren in allem, was nur zu ihrer inneren Wohlfahrt gehöre, die Union dagegen nur der ganzen Nation gemeinsame Interessen wahrnehmen [42]. Da aber, argumentirte er weiter, nicht die Gründung eines Einheitsstaates mit zweckmässiger Provinzialorganisation, sondern nur die zweckmässige Gestaltung einer Association von Staaten die zu lösende Aufgabe gebildet habe, so seien der Union auch von den gemeinsamen Angelegenheiten nur diejenigen überwiesen worden, welche, wie namentlich die Beziehungen zum Auslande, einer einheitlichen Leitung durchaus bedürften [43]; als eine natürliche Folge dieser Auffassung ergab sich der Satz, dass die Zuständigkeit der Union

---

[39] Als logisch und praktisch nothwendige Consequenz des Princips der Volkssouveränität erschien ihm die Selbstregierung überhaupt, während er andererseits bei den Nationen, deren socialer Zustand demokratisch sei, eine sehr starke natürliche Tendenz zu einer absoluten Centralisation begründet fand.

[40] Besonders in dem Abschnitt „Des effets politiques de la décentralisation administrative aux États-Unis“ (I, S. 117—138) treten die Grundgedanken des späteren berühmten Werkes „L'ancien régime et la révolution“ schon ganz deutlich hervor.

[41] I, S. 76 ff., S. 108.

[42] I, S. 165, 167 ff.

[43] Die „objets exclusivement nationaux“, aber nicht auch diejenigen Gegenstände von allgemeinem Interesse, welche gleichwohl nicht nothwendigerweise von der Centralgewalt besorgt werden müssen (II, S. 358—362, vgl. I, S. 166 u. 168).

die Ausnahme, die der Einzelstaaten dagegen die Regel bilde[44]. — Auf dieses Verhältniss wandte dann Tocqueville den ihm geläufigen Begriff einer Theilung der Gewalten an[45]: in den Vereinigten Staaten, erklärte er, sei die Souveränität nicht, wie in Frankreich, eine einheitliche, sondern getheilt zwischen der Union und den Einzelstaaten in der Art, dass der erstern nur eine beschränkte und exceptionelle Souveränität zukomme[46]. Sofern aber eine reale Theilung der Gewalten nach den verschiedenen Objekten der Staatsthätigkeit bestand und andererseits die Unionsgewalt innerhalb ihres beschränkten Wirkungskreises ebenso wohl „eine nationale Regierung“ war wie die Regierung eines einfachen Staates, blieb consequenter Weise für das eigentlich föderale Element kein Raum: die gleiche Vertretung der Einzelstaaten im Senate hielt daher Toqueville, wenngleich er ihre praktische Zweckmässigkeit, ja Nothwendigkeit, nicht verkannte, für theoretisch unberechtigt, für eine Abweichung von den Regeln der Logik[47]; die, allerdings sehr eigenthümlich geordnete, Berücksichtigung der Einzelstaaten bei der Wahl des Präsidenten erschien ihm geradezu als Bizarrerie[48]. Aus dem Princip der Theilung der Gewalten folgte ebenso naturgemäss der Satz, dass die Einzelstaaten von der Centralgewalt unabhängig, namentlich in ihrer eigenen Sphäre einer Leitung oder Controlle von Seiten der letzteren nicht unterworfen seien[49]; die entgegengesetzten einzelnen Bestimmungen der

---

[44] I, S. 66—67, S. 166, 262—63.

[45] Vgl. bes. I, S. 260: „Le principe sur lequel reposent toutes les confédérations est le fractionnement de la souveraineté“ und S. 165 in der Ueberschrift: „Division des pouvoirs entre la souveraineté fédérale, et celle des États.“ An anderen Stellen gebraucht T. die Ausdrücke „partage des pouvoirs“ oder „partage des droits de la souveraineté“.

[46] I, S. 181.

[47] I, S. 171—175.

[48] I, S. 200, N. 1. — Vgl. auch die Ausführung T.'s in N. 1 zu I, 221.

[49] I, S. 168, S. 223.

Unionsverfassung stellten sich demnach als besonders zu rechtfertigende Anomalieen dar[50]. Gelegentliche, wohl von dem Studium der Amerikanischen Staatsrechtsliteratur beeinflusste, Aeusserungen Tocqueville's weisen allerdings auf die Annahme einer weitergehenden Unterordnung der Einzelstaaten hin[51], auch sonst sind seine Erörterungen über die Union nicht ganz frei von Unbestimmtheiten und Schwankungen[52]; als der Kern seiner Lehre tritt aber durchaus hervor die Idee zweier selbständig neben einander stehenden, sachlich geschiedenen Souveränitäten[53].

---

[50] I, S. 168—69, S. 223—25. Ebenso erschien ihm daher die Befugniss des obersten Bundesgerichts, alle Competenzstreitigkeiten zwischen der Union und den Einzelstaaten zu entscheiden, als ein schwerer, wenngleich unvermeidlicher Eingriff in die Souveränität der letzteren (I, S. 215 ff.). Den allgemeinen Satz der Unionsverfassung aber (Art. VI, § 2), dass sie und die ihr gemässen Gesetze und Verträge das höchste Landesgesetz bilden und für die Richter in allen Einzelstaaten verbindlich sein sollen ohne Rücksicht auf etwaige widersprechende Bestimmungen der Verfassung oder der Gesetze eines Einzelstaates, erwähnt T. gar nicht.

[51] So leitet er die Auseinandersetzung über die Bundesverfassung ein mit den Worten (I, S. 161:): „J'ai considéré, jusqu' à présent, chaque État comme formant un tout complet ..... Mais tous ces États que j'ai envisagés comme indépendans sont pourtant forcés d'obéir, en certains cas, à une autorité supérieure, qui est celle de l'Union." Vgl. auch I, S. 242: „Les États américains qui s'unirent en 1789 ont non seulement consenti à ce que le gouvernement fédéral leur dictât des lois, mais encore à ce qu'il fît exécuter lui-même ses lois."

[52] So lässt er z. B. der Union bald alle, bald nur einige gemeinsame Interessen zugewiesen sein (I, S. 165 „tous ses besoins généraux", I, S. 223 „tous les intérêts généraux de l'Union" und dagegen I, S. 166 „quelques grands besoins généraux", S. 168 „certains intérêts généraux" vgl. oben N. 43). Ein Beispiel von der Unbestimmtheit, an welcher seine Ausdrucksweise in den Erörterungen über die Union zuweilen leidet, geben auch die oben N. 34 in f. besprochenen Worte.

[53] I, S. 66: „On y voit deux gouvernements complètement séparés et presque indépendans." S. 257: „Ce système met nécessairement en présence deux souverainetés." — Reibungen und Collisionen hält T.

§ 10.

3. Waitz' Theorie.

Wir haben die Elemente kennen gelernt, aus denen Waitz' Theorie über das Wesen des Bundesstaates erwachsen ist. Eine gedrängte Analyse seiner Abhandlung[1] wird zeigen, wie er dieselben, ohne neue Gedanken von principieller Bedeutung hinzuzufügen, zu einem folgerichtigen Systeme verarbeitet hat. Einzelne Abweichungen von den strengen Consequenzen seiner Grundauffassung konnte er freilich um so weniger vermeiden, je mehr diese mit dem wahren Wesen des Staates überhaupt im Widerspruche sich befindet[2].

I. Waitz bahnt sich den Weg zur Begriffsbestimmung des Bundesstaates, indem er vorerst die nach seiner Ansicht sowohl von demselben als unter sich wesentlich verschiedenen Begriffe des Staatenbundes und des Staatenreiches beleuchtet[3]. In diesen beiden zusammengesetzten Staatsformen findet er freilich, ebenso wie im Bundesstaate, eine gewisse Theilung des Gebiets der Staatsthätigkeit; aber im Staatenbunde ist die Gesammtheit nicht Staat, im Staatenreiche sind es die Glieder nicht, während im Bundesstaate jeder Theil für sich wirklich Staat ist[4]. Der Staatenbund setzt — im Gegensatz zur blossen Allianz — eine wahre dauernde Gemeinschaft politischer Interessen

---

jedoch auch bei der sorgfältigsten Scheidung der beiderseitigen Wirkungssphären für unausbleiblich (I, S. 257 ff.).

[1] Die folgenden Citate beziehen sich auf den Wiederabdruck in den Ausführungen zur Politik, da die Kieler Monatsschrift nur wenigen Lesern zur Hand sein dürfte. Eine bemerkenswerthe Zusammenfassung der Hauptsätze seiner Lehre hat Waitz selbst in den „Grundzügen der Politik", S. 42—46, gegeben; hie und da habe ich mich im Ausdruck oder in der Anordnung an dieselbe angeschlossen.

[2] S. Abth. II unserer Untersuchung, insbes. §§ 13 u. 15, 18—20.

[3] Politik S. 155—162 (S. 155—160 der Staatenbund, S. 160—162 das Staatenreich).

[4] ib. S. 164.

und staatlicher Thätigkeit voraus, aber es sind die Einzelstaaten selbst, welche die Verbindung ausmachen, auf deren Delegation die staatenbundliche Gewalt beruht; mit diesem Grundprincip stehen nicht im Widerspruch Beschlussfassung durch Stimmenmehrheit, Bestellung einer besondern ständigen Regierungsbehörde, nicht einmal eine durch Abordnung aus den Volksvertretungen der Einzelstaaten gebildete allgemeine Versammlung. Wenn Waitz in dieser Auffassung des Staatenbundes von der seit längerer Zeit herrschenden Lehre sich nicht wesentlich entfernt, so schliesst sich seine Erörterung über das Staatenreich an die neue von Bluntschli gegebene Darlegung[5] sehr nahe an: das Deutsche Reich in seiner spätern Gestalt, welches auch ihm als das bezeichnende Beispiel des Staatenreiches gilt, sei allerdings eine Vereinigung verschiedener wenigstens staatenähnlicher Gewalten gewesen, aber immer habe sich der Begriff einer Uebertragung von dem Ganzen auf die Glieder und eine Unterordnung der letzteren unter die oberste Reichsgewalt erhalten, und sei also der ursprüngliche Punkt der Einigung Ausgangs- und Mittelpunkt für die einzelnen Glieder geblieben. Speciell betont dann Waitz noch, — einer weitverbreiteten, aber irrigen Annahme in Betreff der Wirksamkeit der Reichsgewalt in den späteren Zeiten des Deutschen Reiches folgend — dass das Volk im Staatenreiche ebenso wenig wie im Staatenbunde eine unmittelbare Beziehung zu der „einheitlichen Staatsgewalt" habe.

Gerade das unmittelbare Verhältniss des „Gesammtstaates" zum Volke betrachtet er nämlich, ganz in Uebereinstimmung mit Tocqueville's Charakteristik der Nordamerikanischen Union, als das dem Bundesstaat eigenthümliche Moment[6]. Wenn der Staat überhaupt als Organisation eines Volkes zur Erfüllung seiner höheren Lebensaufgaben erscheine, so sei der Bundesstaat diejenige Form desselben, „wo ein Theil dieser allgemeinen Aufgaben

---

[5] S. oben § 8, III, 2.
[6] Politik S. 162—163.

des Staatslebens gemeinsam von der ganzen Nation, ein anderer Theil getrennt von den einzelnen Stämmen oder Abtheilungen des Volkes zu erfüllen ist" [7]. Der Gesammtstaat wie der Einzelstaat ruht auf der nationalen Grundlage; das Gebiet der Staatsthätigkeit ist zwischen ihnen getheilt; innerhalb ihrer besonderen Sphäre sind beide gleichmässig souverän: diese Hauptsätze Tocqueville's sind von Waitz unverändert angenommen, jedoch in festern Zusammenhang mit einander gebracht [8]. Die völlige Selbständigkeit der Centralgewalt wie der Einzelstaatsgewalt ist ihm eine nothwendige Consequenz ihrer Eigenschaft als Staatsgewalten [9], diese aber ist für beide gleichmässig gegeben durch ihr unmittelbares Verhältniss zum Volke; die Theilung der staatlichen Funktionen, die auch bei anderen zusammengesetzten Staatsformen stattfindet und im Einzelnen sehr verschieden beschaffen sein kann, hat nur insofern für den Bundesstaat eine specifische Bedeutung, als sie die unentbehrliche Voraussetzung für die Selbständigkeit beider Gewalten bildet [10]. Die näheren Ausführungen von Waitz beziehen sich daher vorzugsweise auf die Selbständigkeit des Gesammtstaates einerseits und der Einzelstaaten andererseits; die Theilung der staatlichen Funktionen ist weniger eingehend behandelt, immerhin aber erscheinen die Erör-

---

[7] S. 163. Vgl. S. 43: „Der Bundesstaat ist diejenige staatliche Bildung, wo ein Theil der staatlichen Aufgaben, des staatlichen Lebens gemeinsam ist, ein anderer den einzelnen Theilen als selbständigen Staaten zusteht. Es findet eine zwiefache Organisation des Volks zum Staate statt, theils in Gesammtheit, theils nach selbständigen Theilen."

[8] S. 162—167.

[9] S. 165: „Es ist aber für jeden Staat ein erstes Erforderniss, dass er selbständig sei, unabhängig von jeder ihm selbst fremden Gewalt."

[10] S. 164—165.

terungen über dieselbe als grundlegend für die Durchführung des Princips der beiderseitigen Selbständigkeit[11].

II. Wenn Waitz nicht, wie Tocqueville, den beschränkten und exceptionellen Charakter des Bereichs der Centralgewalt hervorhebt, sondern vielmehr nachdrücklich verlangt, dass dem Gesammtstaat nicht minder als dem Einzelstaat ein bedeutendes Gebiet staatlicher Thätigkeit zugewiesen werde, weil sonst für die bundesstaatliche Ordnung überhaupt kein genügender Grund vorliege[12], — so weicht er doch in den Einzelheiten der Competenzabgränzung nur wenig von Tocqueville ab. Während er, hierin auch mit der gewöhnlichen Auffassung einig, die auswärtigen Angelegenheiten insgesammt der Centralgewalt zur ausschliesslichen Wahrnehmung übergeben will[13], sollen dagegen die inneren Verhältnisse im Allgemeinen den Einzelstaaten verbleiben. Eine Ausnahme von dem letzteren Grundsatz wird nur für die binnenländischen Handels- und Verkehrsverhältnisse, namentlich wegen ihres engen Zusammenhanges mit dem auswärtigen Handel, gefordert; dagegen sollen die Sorge für das Recht, seine Fortbildung und Handhabung, sodann die eigentliche Verwaltung, ebenso die Beziehungen des Staats zur Kirche und zur Wissenschaft und das ganze Gebiet des Unterrichts regelmässig den Einzelstaaten allein anheimfallen[14].

---

[11] In der Abhandlung sind sie der Ausführung über die Selbständigkeit beider Staatsgewalten eingeschaltet (Politik S. 185—189), in den „Grundzügen“ (S. 43—44) gehen sie derselben voraus.

[12] S. 186 vgl. mit S. 167.

[13] „Nur Verträge von untergeordneter Bedeutung, und die mit den den Einzelstaaten überwiesenen Angelegenheiten in untrennbarer Verbindung stehen, können diesen überlassen bleiben“ S. 187.

[14] Für die formale Art der Waitzischen Auffassung sehr charakteristisch ist der hinzugefügte Satz (S. 188): „Mag sich auch für dieses und jenes wohl eine Gemeinsamkeit empfehlen, hier überwiegt das Interesse, eine möglichst scharfe Sonderung der Competenzen eintreten zu lassen.“

Die Gemeinsamkeit wichtiger Theile des Rechts, wie sie durch die Frankfurter Reichsverfassung bestimmt und in der That für die Deutsche Nation erforderlich sei, folgt nach Waitz' Ansicht keineswegs aus dem Wesen des Bundesstaats, sondern nur aus der in Deutschland vorhandenen volksthümlichen Einheit[15]. Wohl aber scheint ihm die im Begriff des Bundesstaats liegende Gemeinsamkeit eines erheblichen Theils des Staatslebens für alle Bürger des Gesammtstaats Gleichstellung mit den Einheimischen in jedem Einzelstaate und ein gewisses Mass der Gleichheit in Beziehung auf allgemeine politische und freiheitliche Rechte zu erheischen[16]. Wenn für dieses Verlangen die Frankfurter Grundrechte nicht ohne Einfluss geblieben sind[17], so ist dasselbe doch wesentlich hervorgegangen aus der natürlichen Erwägung, welcher auch Waitz sich nicht ganz verschliessen konnte, dass das staatliche Leben kein willkürliches Aggregat von Berechtigungen und Verpflichtungen ist und also auch kein völliges Auseinanderreissen duldet[18]. Gegenüber der durchgreifenden Selbständigkeit (Souveränität), welche sonst nach Waitz' Darlegung dem Gesammtstaat und den Einzelstaaten innerhalb ihres Sonderbereiches zukommen soll[19], ist freilich diese Modifikation für eine sehr geringfügige zu erachten.

---

[15] S. 188, vgl. S. 44: „Gemeinsamkeit des Rechts ist nicht sowohl eine Forderung des Bundesstaats als der gemeinsamen Nationalität."

[16] S. 199—205. Gleiche Staatsform für die Einzelstaaten unter sich und mit dem Gesammtstaat ist wünschenswerth, aber nicht unbedingt nothwendig: S. 205—206.

[17] S. 189, S. 203—204.

[18] S. 203.

[19] S. 44: „Beide, die Bundesgewalt und die Gewalt der Einzelstaaten, müssen in ihrer Sphäre selbständig (souverän) sein." S. 166: „Nur da ist ein Bundesstaat vorhanden, wo die Souveränität nicht dem einen und nicht dem andern, sondern beiden, dem Gesammtstaat (der Centralgewalt) und dem Einzelstaat (der Einzelstaatsgewalt), jedem innerhalb seiner Sphäre, zusteht.

III. Eine relative Selbständigkeit der Einzelstaaten gegenüber der Centralgewalt war auch von den früher in Deutschland aufgestellten bundesstaatlichen Theorieen fast durchaus anerkannt worden[20], und so durfte Waitz namentlich die Sätze, dass die Regierung der Einzelstaaten weder von der Centralgewalt bestellt werden noch die Mittel ihrer Existenz von dieser erhalten solle, als im Ganzen unbezweifelt voraussetzen[21]. Den Nachweis, dass und wie jede Unterordnung der Einzelstaaten unter den Gesammtstaat zu vermeiden sei, verwob er aber auf das Engste mit den Auseinandersetzungen über die Selbständigkeit der Centralgewalt[22]. Diese soll nach seiner Auffassung in drei Beziehungen gleichmässig hervortreten: der Gesammtstaat soll von den Einzelstaaten unabhängig sein in der Art seiner Wirksamkeit[23], in den Mitteln zur Erfüllung seiner Aufgaben[24], endlich in seiner Organisation[25].

1. Für alle ihr überwiesenen Angelegenheiten soll die gemeinsame Staatsgewalt stets unmittelbar mit dem Volke, niemals mit den Einzelstaaten verkehren; denn sie ist innerhalb ihrer Sphäre für die Nation ganz dasselbe, was der einfache Staat für den ganzen Umfang der Staatsthätigkeit ist. Sie soll deshalb nicht allein das Gesetz mit unmittelbar verpflichtender Kraft geben, sondern es auch selbst ausführen[26]. Würde die Centralgewalt beschränkt auf den Erlass von Gesetzen und allgemeinen

. . . . Nur der Umfang, nicht der Inhalt der Souveränität ist beschränkt, und jener für die eine Staatsgewalt so gut wie für die andere".

[20] Am weitesten in Beschränkung derselben waren wohl Behr (oben § 5 II, 2, b) und F. von Gagern (§ 7, II, 1) gegangen.

[21] Politik S. 167—168.

[22] S. 168—185, 189—199.

[23] S. 168—173.

[24] S. 189—199.

[25] S. 173—185.

[26] S. 168: „Sie giebt das Gesetz, es hat Geltung und es wird ausgeführt durch sie und keinen andern."

Anordnungen, deren Durchführung sie den Einzelstaaten überlassen müsste, so wäre ihre Thätigkeit gelähmt und würde andererseits der Einzelstaat in das unwürdige und gefährliche Verhältniss einer Unterbehörde versetzt; von einer Selbständigkeit beider Theile könnte dann nicht die Rede sein[27]. In dieser Hinsicht hält Waitz, gegenüber den „Irrwegen" der Frankfurter Verfassung und den noch viel weitergehenden der Dreikönigsverfassung, Amerika's Beispiel in der Beleuchtuug von Tocqueville für durchaus entscheidend; daneben erfreut er sich der Uebereinstimmung mit Radowitz[28].

2. Nicht minder wesentlich aber und im Grunde selbstverständlich erscheint ihm, dass die Centralgewalt die Mittel zur wirklichen Erfüllung ihrer Aufgaben „für sich habe", nicht von den Einzelstaaten empfange[29]. Da die Einzelstaaten nicht mit der Ausführung der gesammtstaatlichen Angelegenheiten beauftragt werden sollen, so können ihre Beamten wenigstens nicht als solche auf diesem Gebiet verwendet werden; vielmehr muss die Centralgewalt selbst die erforderlichen Aemter besetzen und zu deren Inhabern in einem unmittelbaren und persönlichen Verhältniss stehen; auch eine Uebertragung der gemeinsamen Angelegenheiten auf dieselben Personen, welche von den Einzelstaaten für ihre Zwecke verwendet werden, empfiehlt sich nicht, da eine solche zwiefache Stellung leicht zu Conflicten Anlass giebt[30]. In Bezug auf das Heerwesen sieht jedoch auch Waitz die Undurchführbarkeit einer so strengen Scheidung

---

[27] S. 169—170.

[28] S. 170—172. Hingegen macht er es Welcker und „Anderen" zum Vorwurf, dass sie aus der Behauptung, der Bundesstaat müsse als ein unmittelbarer Verein mit und unter allen Bürgern betrachtet werden, nicht die Folgerungen gezogen hätten, „welche sich daraus ergeben"; er übersieht, dass Welcker und dessen Gesinnungsgenossen dem Bundesstaat zugleich den Charakter eines Vereins von Staaten zugeschrieben hatten.

[29] S. 189 vgl. mit S. 44.

[30] S. 189—192.

ein: der Gesammtstaat, welcher die Nation gegenüber den fremden Staaten zu vertreten hat, bedarf „für die Handhabung des wichtigsten der ihm übertragenen Rechte“ der freien Verfügung über die Wehrkraft des Volkes; aber andererseits können die Einzelstaaten für die innere Ordnung und Sicherheit eine Heeresmacht nicht entbehren, während doch die Aufstellung einer doppelten Heeresmacht ohne die grössten Nachtheile nicht möglich wäre; es ist mithin ein Zusammentreffen der beiden Staatsgewalten und eine Auseinandersetzung derselben „in ihrem Recht und ihrer Thätigkeit“ auf diesem Gebiet unvermeidlich[31]. Wenn für diese Erwägungen und für die von Waitz vorgeschlagene nähere Regulirung des Verhältnisses die Berathungen und Beschlüsse des Frankfurter Parlaments unverkennbar massgebend gewesen sind[32], so geht Waitz dagegen in seinen Forderungen hinsichtlich der finanziellen Selbständigkeit der Centralgewalt[33] bedeutend über die Frankfurter Reichsverfassung hinaus: hier bestimmten ihn die üblen Erfahrungen des alten Deutschen Reichs und die Entrüstung über die gänzlich unpraktischen Bestimmungen des Berliner Entwurfs zur schärfsten Geltendmachung seines Princips. Die Institution der Matrikularbeiträge, auf welche nach der Dreikönigsverfassung die Centralgewalt für ihre regelmässigen pekuniären Bedürfnisse ausschliesslich angewiesen sein sollte[34], erklärt Waitz als wider die Natur des Bundes-

---

[31] S. 192—195. Die Seemacht jedoch ist immer ganz dem Gesammtstaat zu überweisen, da sie ihre Bedeutung nur in der Vertretung des Staats nach aussen hat (S. 195).

[32] Schon der Vefassungsausschuss, noch mehr das Plenum der Nationalversammlung hatten sich bemüssigt gesehen, die Centralisation des Heerwesens, welche in dem Siebzehnerentwurf vollständig, in dem Entwurf der Vorcommission des Verfassungsausschusses mit sehr geringen Beschränkungen durchgeführt war, bedeutend zu Gunsten der Einzelstaaten zu ermässigen (Droysen, Verhandlungen des Verfassungsausschusses, S. 89 ff.; Haym, Die deutsche Nationalversammlung, II, S. 82 ff.).

[33] S. 195—199.

[34] Vgl. oben § 7, III, 3.

staates — der eben nicht eine Vereinigung der Staaten, sondern eine Organisation des Volkes sei — und will dieselbe deshalb auch nicht supplementarisch, wie in der Schweizerischen Bundesverfassung, zulassen: die Einzelstaaten dürfen nicht einmal die Erhebung der Bundeseinkünfte haben: durch Anweisung des Gesammtstaates auf die indirekten, der Einzelstaaten auf die direkten Steuern soll selbst jede Concurrenz von vorn herein ausgeschlossen werden. In der völligen finanziellen Unabhängigkeit der Centralgewalt sieht Waitz den, nächst der Organisation, entscheidendsten Punkt für die Durchführung des Bundesstaats[35].

IV. Drei Organe muss nach Waitz' Ansicht jeder geordnete Staat und folglich auch in einer bundesstaatlichen Verfassung der Gesammtstaat besitzen: eine Regierung, eine Volksvertretung und Gerichte[36]. Der leitende Grundsatz für die Bildung derselben ist durchaus die Selbständigkeit der Centralgewalt gegenüber den Einzelstaaten.

1. Wie jeder Staat am wenigsten eine selbständige Regierung entbehren kann, so ist es „vielleicht die oberste Bedingung, jedenfalls das deutlichste Merkmal einer wahren bundesstaatlichen Verfassung, dass Oberhaupt oder Regierung[37] in keiner Weise in Abhängigkeit von den Einzelstaaten stehen“. Deshalb ist jede Delegation durch diese ausgeschlossen; ein durch die Einzelstaaten bestelltes Collegium von Bevollmächtigten, wie es den Staatenbund charakterisirt, genügt allein, „um jeden Gedanken an einen Bundesstaat auszuschliessen“[38].

---

[35] S. 199.

[36] S. 173. Vgl. den vierten Abschnitt der Grundzüge (S. 47—78) „Von den Organen des Staats“. Waitz nimmt allerdings eine Coordinirung dieser Organe an, verlangt aber ein Zusammenwirken derselben und ist insofern ein Gegner der Theorie von der Theilung der Gewalten (S. 19 u. S. 173, s. jedoch auch S. 211).

[37] Begriffsbestimmung von Oberhaupt und Regierung: Politik S. 47.

[38] S. 173—174.

Eine Wahl der Gesammtregierung durch die Gesammtvertretung und eine Zusammensetzung derselben aus mehreren Mitgliedern widerspricht jedoch, wie Waitz mit Recht hervorhebt, auch seiner Grundanschauung vom Bundesstaate keineswegs, da ein solches Direktorium den Einzelstaaten gegenüber völlige Selbständigkeit haben kann[39].

2. Die Mitwirkung, welche dem Volke überhaupt am Leben des Staates eingeräumt wird, muss dasselbe auch im Bundesstaat für die Gesammtangelegenheiten behaupten; ja das Bestehen einer Volksvertretung mit eingreifender Wirksamkeit ist hier um so mehr ein natürliches Erforderniss, als der Bundesstaat ein regeres Bewusstsein der Nation von ihren Aufgaben voraussetzt und eine reichere Entfaltung des Volkslebens zu realisiren bestimmt ist[40]. Diese allgemeine Versammlung darf aber nicht aus den ständischen oder repräsentativen Versammlungen der Einzelstaaten hervorgehen; denn eben das Volk in seinem unmittelbaren Verhältniss zum Gesammtstaat soll durch dieselbe vertreten werden[41]. Allerdings findet sich in sämmtlichen Bundesstaaten neben dem Volkshause ein Staatenhaus, welches die Interessen der Einzelstaaten vertreten soll, und auch von der Theorie wird gewöhnlich eine solche Einrichtung als ein durchaus nothwendiger Bestandtheil der Organisation des Bundesstaates betrachtet[42]. Mit dieser Thatsache sucht sich Waitz in ähnlicher Weise,

---

[39] S. 175, mit besonderer Rücksicht auf die Schweizerische Bundesverfassung von 1848.

[40] S. 176—177. Sehr treffend hebt W. hervor, dass eine absolutmonarchische Ordnung im Bundesstaat (für die Einzelstaaten und den Gesammtstaat) nicht durchaus undenkbar wäre, aber dass eine solche doppelte Herrschaft ohne tieferen Grund und ohne Dauer sein würde.

[41] S. 177—178. Auch als Wahlcollegien, etwa wie die Gemeinderäthe für die Volksvertretung in manchen einfachen Staaten, sollen die Landesversammlungen nicht fungiren; denn der Einzelstaat ist auch nicht in dem Sinne, wie die Gemeinde als Glied des Staates erscheint, „Glied oder gar Unterabtheilung des Staatskörpers, den wir Bundesstaat nennen".

[42] S. 179.

wie Tocqueville speciell mit der Einrichtung des Nordamerikanischen Senats, durch Zweckmässigkeitserwägungen abzufinden[43]. Die Einzelstaaten, führt er aus, haben freilich als solche keinen Antheil an der Thätigkeit des Gesammtstaats; was ihnen angehört, soll diesem fremd bleiben, und umgekehrt[44]. Aber nicht allein wird die scharfe Scheidung der Competenz beider niemals vollständig gelingen, sondern vor Allem wird jedenfalls der Gang der dem Gesammtstaat überwiesenen allgemeineren und wichtigeren Angelegenheiten eine bedeutende Rückwirkung auf die Verhältnisse der Einzelstaaten ausüben; daraus erwächst für letztere das Bedürfniss und das Recht, ihre Interessen bei dem gemeinsamen Mittelpunkt zur Geltung zu bringen; dies geschieht für die gemeinschaftliche Legislation am besten in einer Versammlung, welche einen Theil des gesetzgebenden Körpers bildet; für die eigentlichen Regierungshandlungen hingegen ist, damit die Selbständigkeit und Kraft der Bundesregierung nicht beeinträchtigt werde, höchstens eine Berathung mit Repräsentanten der Einzelregierungen indicirt[45]. Im Grunde sollen Staatenhaus und Reichsrath nach Waitz' Auffassung „weniger Organ als Correctiv des Gesammtstaats" sein[46].

3. Dass das Gericht des Gesammtstaats „ohne Zu-

---

[43] S. 179—182. Im Einzelnen gehen seine Erwägungen tiefer als diejenigen Tocqueville's.

[44] Dass W. nichtsdestoweniger den Ausdruck „Bundesstaat" beibehält und besonders treffend findet (S. 173), ist schwer begreiflich. Indem er denselben nur für den Gesammtstaat und die Einzelstaaten zusammen gebrauchen will, scheint er die „Vereinigung", die gegenseitige Ergänzung dieser beiden „Hälften", welche freilich durchaus kein Zusammenwirken sein soll, als „Bund" zu betrachten (S. 163 bis 164); anderswo dagegen redet er von einem „Bund des Volkes, der selber für den Umfang, der ihm gegeben, Staat ist" (S. 172—173).

[45] Die dem Amerikanischen Senat zustehende Mitwirkung bei wichtigen Regierungsakten scheint ihm grossentheils mit der republikanischen Staatsordnung zusammenzuhängen. Sein Vorschlag greift auf die Frankfurter Reichsverfassung erster Lesung zurück.

[46] Ausdrücklich sagt er dies in Betreff des Reichsraths S. 182.

sammenhang" mit den Gerichten der Einzelstaaten bleiben müsse, ist für Waitz selbstverständlich. An der Besetzung desselben könnte den Einzelstaaten nach seiner Meinung eine Theilnahme nur dann eingeräumt werden, wenn es als schiedsrichterliche Behörde zwischen den Einzelstaatsgewalten und der Centralgewalt anzusehen wäre; W. ist aber vielmehr geneigt, dasselbe, nach dem Vorgang der Nordamerikanischen Union, als allein der Sphäre des Gesammtstaats angehörig zu betrachten[47].

V. Die Erörterungen von Waitz, so weit wir sie bisher verfolgt haben, wiewohl vielfach durch geschichtliche Erscheinungen bestimmt, haben doch im Allgemeinen einen principiellen Charakter und lassen auch die besondere Verfassungsform der Einzelstaaten wie des Gesammtstaats möglichst bei Seite. Begreiflicherweise hat sich aber der Autor am Schlusse seiner Abhandlung[48] gedrungen gefühlt, die hochwichtige Frage nach der Möglichkeit und Ausführbarkeit eines „monarchischen Bundesstaats" mit besonderer Rücksicht auf die Deutschen Verhältnisse näher in das Auge zu fassen. Die Beantwortung dieser Frage wirft ein vorzüglich helles Licht sowohl auf die praktische Tendenz seiner Arbeit, als auf seine Grundanschauung über das Wesen des Bundesstaats.

Er findet, dass der Begriff des Bundesstaates und derjenige des „Königthums" an sich nicht im Widerspruch stehen: das Königthum im vollen Sinne des Wortes fordere nur, dass der Herrscher, welcher an der Spitze des Staates stehe, ein selbständiges Recht besitze und keinem höheren Herrn untergeordnet sei[49], aber keines-

---

[47] S. 182—185. In den „Grundzügen" (S. 44) heisst es nur: „Auch die Bildung eines Bundesgerichts wird wenigstens nicht von den Einzelstaaten als solchen allein erfolgen dürfen."

[48] S. 209—218.

[49] „Am wenigsten kann ein rechter König als Vasall des Kaisers oder Papstes gedacht werden" S. 210—211. Kurz definirt er das Königthum in den „Grundzügen" (S. 38) als „Herrschaft eines

wegs die Vereinigung aller staatlichen Gewalt und Thätigkeit in Einer Hand; die im Bundesstaat stattfindende Theilung der staatlichen Befugnisse nach ihren verschiedenen Gebieten und die dadurch herbeigeführte Beschränkung des Einzelstaats und seines Königs in Bezug auf den Umfang ihres Rechts seien daher mit dem Königthum wohl vereinbar, während eine Unterordnung der Einzelstaaten und ihrer Regenten unter den Gesammtstaat und dessen Oberhaupt nicht bedingt, vielmehr grundsätzlich ausgeschlossen sei[50]. Allerdings die Durchführung und vor Allem die erste Einführung eines Bundesstaats auf monarchischer Grundlage biete sehr bedeutende Schwierigkeiten: die Hauptsache sei die Bestellung einer Regierung, eines Oberhauptes für den Gesammtstaat, und eine wahrhafte Gleichartigkeit der Verfassung, wie sie allein den Anforderungen eines monarchischen Bundesstaats genüge, könne nur erreicht werden, wenn der erblichen Herrschaft in den Einzelstaaten ein gleiches Erbkönigthum in dem Gesammtstaat entspreche[51]; aber wer solle in diese Stellung eintreten? Wo ein grosser Einzelstaat anderen kleineren gegenüberstehe, eröffne sich freilich von selbst der Ausweg, die Gewalt des Bundeshauptes mit der des Oberhauptes in diesem Staat zu verbinden; darin liege, sofern für den betreffenden Staat und seine Angehörigen kein rechtlicher Vorzug statuirt werde, kein Widerspruch mit dem Wesen

---

Einzelnen selbständig aus eigenem Recht". König ist ihm also = souveränes Staatsoberhaupt.

50 S. 213 heisst es geradezu: „Ueberall ist der Gesammtstaat selbst nur ein Staat wie die Einzelstaaten, freilich nicht räumlich, aber dem Begriff und Recht nach diesen nebengeordnet."

51 Auch der König an der Spitze des Gesammtstaats hat dann „ein dem Umfang nach getheiltes Recht", aber die Stellung ist jedenfalls „erhaben und berechtigt genug, um eine wahrhaft königliche zu heissen", und die Realität seiner Gewalt wird durch die völlige Selbständigkeit der Mittel gesichert (S. 215). — Ueber eine frühere Ansicht von Waitz, dass die erbmonarchische Spitze mit dem Begriff des Bundesstaats in offenbarem Gegensatz stehe s. Haym, Die deutsche Nationalversammlung II, S. 236 (oben § 8 N. 43).

des Bundesstaats, aber leicht werde dadurch eine Ueberführung in andere Verhältnisse bewirkt[52]. Jedenfalls sei die Form des monarchischen Bundesstaats die dem Geist und der Geschichte der Deutschen Nation gemässe; denn sie enthalte „eine Vermittelung und Vereinigung derjenigen Principien, welche das politische Leben Deutschlands von Anbeginn her beherrschen, des Königthums und der Volksfreiheit, der Einheit der Nation und der Mannigfaltigkeit ihrer Glieder“ [53].

§ 11.

4. Die Anhänger von Waitz. — Verwandte und abweichende Auffassungen.

I. Sehr schwierig ist es, die mannichfachen Aeusserungen und Erörterungen über Begriff und Wesen des Bundesstaats, welche seit dem ersten Erscheinen der Abhandlung von Waitz in der Deutschen und ausserdeutschen Literatur hervorgetreten sind, übersichtlich zu ordnen und nach ihrer dogmengeschichtlichen Bedeutung zu würdigen.

In Deutschland hat freilich Waitz' Theorie, nachdem sie durch den Wiederabdruck in den Ausführungen zur Politik in weiteren Kreisen bekannt geworden war[1], ein massgebendes Ansehen gewonnen[2]: eine Reihe der hervorragendsten Rechts- und Staatsgelehrten haben sich ihr unbedingt oder mit einzelnen, meist geringen Vorbe-

---

[52] S. 216—17, vgl. S. 208—9 u. S. 45.

[53] S. 218.

[1] Bis dahin (1862) scheint sie nur verhältnissmässig wenig beachtet worden zu sein.

[2] Vgl. G. Meyer, Grundzüge des Norddeutschen Bundesrechts, S. 5 N. 1 (Derselbe, Staatsrechtliche Erörterungen über die Deutsche Reichsverfassung, S. 12 N. 1). Zu weit aber geht M. Seydel (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Bd. 28, S. 199), wenn er behauptet, Waitz' Erörterung sei „massgebend geworden für alle Nachfolger“; offenbar ist dieser Kritiker der herrschenden Lehre auch in der neuesten Literatur über den Bundesstaat sehr wenig bewandert.

halten angeschlossen; noch stärker wird ihre vorherrschende Geltung bewiesen durch die Thatsache, dass bei den Versuchen einer wissenschaftlichen Construktion der seit 1866 neugeschaffenen bundesstaatlichen Ordnung fast durchgängig entweder die von Waitz aufgestellten Sätze zur Grundlage genommen wurden oder wenigstens eine mehr oder minder polemische Auseinandersetzung mit denselben für nöthig galt. Daneben jedoch finden wir in den staatswissenschaftlichen Schriften Deutscher Autoren während der beiden letzten Jahrzehnte, namentlich vor Auflösung des Deutschen Bundes, nicht wenige theils mit Waitz' Ansicht nahe verwandte, theils von derselben in bedeutenderem Maasse abweichende Auffassungen des Bundesstaats, welche durch dieselbe in keiner Weise beeinflusst zu sein scheinen: jene Verwandtschaft erklärt sich vielmehr durch die gleiche Einwirkung der in den Jahren 1848—50 gemachten Erfahrungen bei gleicher politischer Grundanschauung, wogegen die weiter abweichenden Ansichten, welche vornehmlich von conservativen Deutschen Staatsrechtslehrern aufgestellt wurden, theoretisch meist an die früher unter den Bearbeitern des positiven Deutschen Staatsrechts herrschende Doktrin anknüpften und praktisch die Schwierigkeit oder Unausführbarkeit eines Deutschen Bundesstaats darthun sollten.

Ausserhalb Deutschlands wandten neben den Schweizern, welche mehr und mehr ihre 1848 gegründete bundesstaatliche Verfassung wissenschaftlich zu begreifen suchten, namentlich die Engländer im Hinblick auf Nordamerika und die Schweiz dem Begriff und den Erfordernissen des Bundesstaats ihre Aufmerksamkeit zu[3]:

---

[3] In Frankreich hat meines Wissens nur ein Artikel des Block'schen Dictionnaire de la Politique (Art. „Confédération" von E. Cauchy) auf den in Deutschland hergebrachten Unterschied von Staatenbund und Bundesstaat Bezug genommen. — Dass neuerdings die Italiener im Anschluss an die Deutsche Terminologie von „stato federativo" und „confederazione degli stati" sprechen, erwähnt Holtzendorff, Encyclopädie der Rechtswissenschaft Bd. 1 S. 639 N. 1. (2. Aufl. S. 791 Anm. 1). — In Nordamerika sind allgemeine bundesstaatliche Theorieen nicht hervorge-

während aber Waitz' Theorie nur von einem namhaften Schweizerischen Gelehrten berücksichtigt und, wenngleich selbst von diesem nicht ohne Einschränkung, angenommen wurde, schlossen sich mehrere der fremden Schriftsteller an Tocqueville an und gelangten so zu verwandten, jedoch nicht sehr präcis formulirten, Auffassungen; auch weit von Tocqueville's und Waitz' Doktrin sich entfernende Meinungen sind als Nachklang früherer Theorieen oder als Resultat eigenen politischen Nachdenkens von Schweizerischen Publicisten, allerdings ohne eingehende Begründung, aufgestellt worden.

Eine tiefergreifende Bedeutung für die Entwickelung der Lehre vom Bundesstaate wird voraussichtlich nur den Modifikationen und Bestreitungen der Waitzischen Theorie zukommen, welche in Deutschland durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes und des neuen Deutschen Reiches hervorgerufen oder angeregt sind; diesen werden wir daher eine besondere Erörterung in einem folgenden Abschnitte (F.) widmen, während wir hier zunächst die Darlegungen der Anhänger von Waitz, die von ihm unabhängigen aber verwandten und die principiell abweichenden Auffassungen, so weit sie nicht wesentlich durch die bundesstaatliche Neugestaltung Deutschlands bestimmt worden sind, kurz nach einander skizziren.

II. Unter denjenigen Deutschen Publicisten, welche die von Waitz gegebene Charakteristik des Bundesstaats vollständig oder mit einzelnen Abänderungen angenommen haben, sind insbesondere Hermann Schulze, C. F. v. Gerber, H. Ahrens, R. v.

---

treten; auch haben die neueren wissenschaftlichen Erörterungen der Amerikanischen Schriftsteller über die Union den Gedanken des Federalist, Kent's und Story's keine wesentliche Bereicherung hinzugefügt; über die principielle Bekämpfung der letzteren durch Calhoun s. den folgenden §en, III, 2.

Mohl, H. v. Treitschke hervorzuheben, also zahlreiche Namen ersten Ranges[4]; ihnen ist als principieller Anhänger der Waitzischen Auffassung hinzuzufügen der Schweizer Rüttimann, einer der besten Kenner des Schweizerischen und Nordamerikanischen Bundesstaatsrechts.

1. Ganz unbedingt hat H. Schulze in seiner Einleitung in das Deutsche Staatsrecht die von Waitz entwickelte Begriffsbestimmung des Bundesstaats adoptirt, ja die Hauptsätze der Waitzischen Ausführung meist mit den nämlichen Worten wiederholt[5]. Das grösste Gewicht legte er auf den nach seiner Ueberzeugung von Waitz erbrachten Beweis, dass im Bundesstaate die Einzelstaaten nicht Unterthanen der Centralgewalt seien, sondern dem Gesammtstaat und dem Einzelstaat gleichmässig die Souveränität, jedem innerhalb seiner Sphäre, zustehe[6]. Auch der Polemik gegen die Auffassung des ehemaligen Deutschen Reiches als eines Bundesstaates stimmte er durchaus bei; nur glaubte er nicht, dass dieser „aus den Fugen gegangene Feudalstaat", den man wohl als Staatenstaat oder Staatenreich bezeichnen könne, als Typus einer generellen Form der Staatenverbindung anzusehen sei[7]. — Wie tiefgewurzelt seine Ueberzeugung von der Richtigkeit der Waitzischen Theorie in allen wesentlichen Punkten war, lässt sich am unzweideutigsten daraus entnehmen, dass selbst die neugegründete Verfassung des Norddeutschen Bundes, deren bundesstaatlichen und doch von dem „Schulbegriff" abweichenden Charakter er

---

[4] H. A. Zachariä hat ungefähr gleichzeitig mit Waitz eine sehr ähnliche Theorie entwickelt — s. unten III, 1.

[5] H. Schulze, System des Deutschen Staatsrechts. Erste Abtheilung, Einleitung in das Deutsche Staatsrecht, Leipzig 1865, S. 197 ff., bes. S. 205—208 (§ 64). Selbstständiger und an werthvollen Bemerkungen reich sind seine Erörterungen über einfache und zusammengesetzte Staaten im Allgemeinen (§ 61) und über Personal- und Realunion (§ 62).

[6] S. 206—207.

[7] § 65 (S. 209—210): „Der sogenannte Staatenstaat und das Staatenreich".

nicht verkannte, ihn zu keiner Modifikation der früher ausgesprochenen theoretischen Ansicht zu bestimmen vermochte [8].

2. In der ersten Auflage seiner „Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts" hatte Gerber nur mit wenigen Worten den Bundesstaat, im Gegensatz zum Staatenbund, den er als ein blos völkerrechtliches Verhältniss mit Vertragsorganen auffasste, bezeichnet als „eine zwar auf einen gewissen Kreis beschränkte, innerhalb desselben aber wirkliche Staatsgewalt mit unmittelbarer Beherrschung des Volks" [9]. Durch die Errichtung des Norddeutschen Bundesstaats veranlasst, in der zweiten (1869 erschienenen) Auflage des Lehrbuchs näher auf die Begriffe „Staatenbund" und „Bundesstaat" einzugehen [10], verwies er nunmehr hinsichtlich derselben im Allgemeinen auf „die bekannten Ausführungen von Waitz" [11]; im Einzelnen hob er auch jetzt als für den Bundesstaat charakteristische Merkmale namentlich hervor einerseits eine der Bundesgewalt zustehende wirkliche Staatsherrschaft und „ein in dieser politisch geeinigtes Volk", andererseits die Beschränkung derselben auf positiv bestimmte einzelne Theile des Staatslebens; die Centralgewalt sei eine souveräne, aber „fragmentarische" Staatsgewalt [12], während den Partikularstaaten die übrigen Hoheitsrechte verblieben als eine ebenso selbständige, „im Ganzen vollständig getrennte" Sphäre der Wirksamkeit [13]. In der

---

[8] „Die Krisis des Deutschen Staatsrechts im Jahre 1866". (Nachtrag zur Einleitung in das Deutsche Staatsrecht), Leipzig 1867, S. 65 ff.

[9] C. F. v. Gerber, Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts, Leipzig 1865, S. 24, bes. N. 3.

[10] Beilage IV (S. 237—250): „Der Norddeutsche Bund".

[11] S. 238 N. 1.

[12] Der Ausdruck erinnert sehr an Tocqueville's „gouvernement national incomplet" (s. oben § 9 N. 33). — Eine Staatsgewalt, welche etwa blos zur Erledigung von Zollangelegenheiten bestimmt wäre, hielt jedoch Gerber für undenkbar (S. 250).

[13] S. 239—40, S. 244.

Handhabung dieser mit Waitz' Lehre durchaus übereinstimmenden Grundsätze entfernte sich Gerber allerdings einigermassen von seinem Vorbild, da er in denselben überhaupt nur „wenige entscheidende Motive“ für die weitere Ausführung fand[14]; so glaubte er insbesondere für die Organisation der Bundesgewalt eine „ausschliessliche abstracte Norm“ nicht annehmen zu dürfen[15].

3. Auch H. Ahrens, wohl der bedeutendste jetzt lebende Naturrechtslehrer, hat den in der neuesten Auflage seines rechtsphilosophischen Systems gegebenen Erörterungen über den Bundesstaat[16] die Darlegung von Waitz zu Grunde gelegt[17] und nur eine durch seine Gesammtauffassung der menschlichen Lebenskreise und vor Allem des Staates gebotene Correktur vorgenommen. Als den wesentlichen Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat betrachtet er, in Uebereinstimmung mit Waitz, dass der erstere nur eine Vereinigung nach Seite der Staatsgewalten bilde, der letztere dagegen eine nationale Vereinigung, bei welcher das Volk eine unmittelbare Betheiligung an der Ausübung der Staatsgewalt erhalte[18]. Dass Souveränität sowohl dem Bundesstaate als den Einzelstaaten, jedem innerhalb seines Wirkungskreises, zukomme, erkennt er gleichfalls an, und

[14] S. 238 a. E.

[15] S. 241. Massgebend für diese Weite der Auffassung waren die gerade im Punkt der Organisation besonders erheblichen Abweichungen der Norddeutschen Bundesverfassung von den bisher als „Normaltypen“ des Bundesstaats geltenden Unionsverfassungen Nordamerika's und der Schweiz (s. § 12 II 4).

[16] H. Ahrens, Naturrecht oder Philosophie des Rechts und des Staates, 6. Aufl., Wien 1870 u. 71, Bd. 2, S. 338—346 (§ 112). Der entsprechende Abschnitt in der 1868 erschienenen, gleichfalls als 6. Auflage bezeichneten französischen Bearbeitung des Werks (Bd. 2 S. 372 bis 378) giebt dieselben Grundgedanken, aber in etwas anderer Ausführung, und lässt namentlich die Abhängigkeit von Waitz weniger hervortreten.

[17] Naturrecht S. 338 N. 1, S. 342.

[18] L. c. S. 342.

den Wirkungskreis beider Theile bestimmt er im Ganzen ebenso wie Waitz[19]. Wenn er aber auch die selbständige, von den Einzelstaaten unabhängige Organisation der Bundesgewalt als für den Bundesstaat durchaus nothwendig hervorhebt, so giebt er doch dieser Selbständigkeit in einer wichtigen Beziehung nicht die von Waitz ihr zugeschriebene Tragweite[20]: ihm erscheint es vielmehr als eine Grundbedingung eines wahren Bundesstaates, dass die Einzelstaaten durch Theilnahme an der Ausübung der Bundesgewalt in weiterem Umfange wieder gewinnen, was sie für ihre beschränkte Sphäre aufgegeben haben, und dass auf diese Weise der Einzelstaat „in die Fülle seiner staatlichen Aufgabe und Tüchtigkeit wieder eingesetzt wird“[21]. Nur durch diese zugleich an die wirkliche Gestaltung der Bundesstaaten unmittelbar sich anschliessende Betonung des föderativen Princips konnte die Waitzische Doktrin von der Theilung der Aufgaben des Staatslebens im Bundesstaate einigermassen in Harmonie gebracht werden mit Ahrens' Grundlehren von der Stufenfolge der vollständigen, das Leben nach allen wesentlichen Seiten erfassenden

---

[19] S. 342—43. Doch rechnet Ahrens auch Gemeinsamkeit der Civil- und Criminalgesetzgebung und des Processrechts zu den „bundesstaatlichen Zwecken“.

[20] Wohl aber fordert er für die Bundesgewalt Selbständigkeit nicht allein hinsichtlich des Bestandes, sondern auch hinsichtlich der Mittel und der Ausübung (durch besondere Beamte): S 343.

[21] S. 343—44. — Cours de droit naturel II, S. 375: „Mais ce qu'il importe encore de remarquer, c'est que chaque État récupère ce qu'il a perdu par sa participation efficace à la gestion des affaires communes, de sorte que chaque État-membre reste aussi une individualité politique complète, et que les droits du tout sont aussi les droits de chaque membre qui prend part à leur exercice. Par cette raison, on ne peut pas attribuer, comme le veulent quelques auteurs, aux États particuliers une mi-souveraineté, parce que la souveraineté ne se laisse pas diviser d'une manière quantitative, et parce que chaque État est souverain dans son domaine et qu'il prend part à l'exercice de la souveraineté du tout.“

Persönlichkeitskreisen[22] und von der föderativen Entstehung und Organisirung der Staaten überhaupt[23].

4. Seit seiner Jugendarbeit über das Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika[24] bis zur Gründung des neuen Deutschen Reiches hatte der Altmeister der Staatswissenschaften, Robert von Mohl, der Theorie des Bundesstaates nur eine sehr geringe Beachtung zugewendet. Seine in den letzten Jahrzehnten veröffentlichten umfassenden Werke, insbesondere auch die Encyklopädie der Staatswissenschaften in der ersten Auflage, enthielten nur wenige zerstreute Bemerkungen über diese Form der Staatenvereinigung[25]: aus denselben ging nur so viel hervor, dass er einerseits ganz entschieden festhielt an der früher herrschenden Auffassung von der staatsrechtlichen Unterordnung der Einzelstaaten unter die bundesstaatliche Centralgewalt, andererseits dagegen „eine scharfe Scheidung", eine „durchgreifende Theilung" der beiderseitigen Aufgaben, Rechte und Machtmittel, so wie für die Gesammtgewalt einen eigenen Inhaber und eine regelmässige Organisation der untergeordneten Behörden als nothwendig erachtete. — In der zweiten Auflage seiner Encyklopädie hat aber Mohl nunmehr dem Wesen und den Erfordernissen des Bundesstaates eine ausführlichere zusammenhängende Erörterung gewidmet[26], welche sich der Hauptsache nach an die als „vorzüglich" gepriesene Darstellung von Waitz[27] anschliesst, wenngleich sie

[22] Naturrecht Bd. 1 S. 265—66, Bd. 2 S. 221—22.

[23] Naturrecht Bd. 2 S. 272—73, S. 339—40.

[24] S. oben § 9 N. 7.

[25] Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd. 1 (Erl. 1855) S. 511—13, 515—17, 560; Encyklopädie der Staatswissenschaften (Tübingen 1859), S. 36—38, 110, 696—97.

[26] Encyklopädie der Staatswissenschaften, zweite umgearbeitete Auflage, Tüb. 1872, § 49 (S. 366—76): „Der Bundesstaat". Damit sind zu verbinden die Auseinandersetzungen über Staatenverbindungen im Allgemeinen (§ 8), über die völkerrechtliche Persönlichkeit (§ 58) und über den Staatenbund (§ 70).

[27] § 49 N. 2 (S. 374) — Als eine „Hauptschrift über den Bundesstaat" („Staatenbund" ist Druckfehler) bezeichnet Mohl die Waitzische

im Einzelnen mannichfache Differenzen zeigt, die sich zum Theil aus einer Nachwirkung der früheren, in einem wesentlichen Moment abweichenden, Auffassung, überwiegend aber aus dem Hinblick auf die neue Deutsche Reichsverfassung erklären. In der Theilung der Souveränität zwischen der bundesstaatlichen Centralgewalt und den Gewalten der Gliederstaaten, in dem Nebeneinanderbestehen zweier wirklichen, von einander unabhängigen Staatsgewalten sieht jetzt auch Mohl das eigentliche Wesen des Bundesstaates[28]; daneben lässt er freilich die Wirksamkeit der Centralgewalt (innerhalb ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit) auch über die Gliederstaaten sich erstrecken[29], und beschränkt er die Centralgewalt nicht auf ein ausschliessendes und unmittelbares Handeln, sondern findet eine Concurrenz derselben mit den Einzelstaaten und eine Beaufsichtigung gewisser diesen überlassenen Thätigkeiten statthaft[30]; auch ist ihm das Recht der Bundesgewalt, die Gränzen ihrer Zuständigkeit je nach dem Bedürfniss zu erweitern, eine grundsätzliche

---

Abhandlung in seinem neuesten Werk über das Reichsstaatsrecht S. 28 N. 1.

[28] S. 367: „Die Zuständigkeit dieser Staatsgewalt (der bundesstaatlichen Centralgewalt) ist aber wesentlich und nothwendig eine beschränkte und umfasst nicht die gesammte Aufgabe eines Rechtsstaates, denn ein bedeutender Theil dieser Zwecke verbleibt den einzelnen Bundesgliedern in selbstständigem Rechte. Es sind also zweierlei leitende und befehlende Gewalten neben einander: die über das ganze Bundesgebiet sich erstreckende Centralgewalt, und die örtlichen Gewalten der verschiedenen Gliederstaaten je in ihrem besonderen Gebiete. Beide sind in ihrem verfassungsmässigen Wirkungskreise unabhängig von einander, und beide haben, als wirkliche Staatsgewalten, ihre eigenen Organe und ihre selbstständige Thätigkeit. Es besteht für die Gliedstaaten keine beschränkte sondern eine getheilte Souveränetät".

[29] S. 367; vgl. S. 43: „Die Gliederstaaten verlieren also einen entsprechenden Theil ihrer Souveränetät und es besteht neben der Staatsgewalt jedes Einzelstaates auch noch die höhere Bundesstaatsgewalt".

[30] S. 368 u. 370.

Nothwendigkeit[31]. Hingegen stimmt er mit Waitz darin wiederum principiell überein, dass ihm die Betheiligung der Gliederstaaten an der Bundesregierung nur als eine Frage der Klugheit und Billigkeit erscheint[32]. — Eine Wiederholung und höchst lehrreiche Anwendung dieser Sätze hat Mohl in seinem jüngst erschienenen Werke über das neue Deutsche Reichsstaatsrecht gegeben[33].

5. Indem unmittelbar vor der Krisis der Deutschen Geschicke, in der „Stunde der Verwirrung" H. v. Treitschke mit kühnem Sinn es unternahm, die Berechtigung jenes Ideales zu prüfen, welches für die grosse Mehrzahl der Deutschen Patrioten den Mittelpunkt aller politischen Wünsche bildete[34], legte er naturgemäss seiner kritischen Untersuchung, ob „der Plan, die Deutschen Monarchien zu einem Bundesstaate zu vereinigen, möglich und eines grossen Strebens werth" sei[35], die ausgebildetste und gerade in den Kreisen der Anhänger eines Deutschen Bundesstaats mit grösstem Beifall aufgenommene Theorie dieser Staatsform zu Grunde. Sein entschiedener Widerwille gegen eine in der Beschlussfassung und in der Ausführung ihrer Beschlüsse von den Einzelstaaten abhängige Centralgewalt so wie seine Ueberzeugung von der Verwerflichkeit der im Deutschen Bunde bestehenden „Mediatisirung der Nation"[36] mussten ihn zudem mit den wissenschaftlichen Grundgedanken der

---

31 S. 367—68, 374—75 (Note 3).

32 S. 372 u. 373 nebst Note 2 u. Note 8.

33 Das Deutsche Reichsstaatsrecht. Rechtliche und politische Erörterungen von Robert von Mohl, Tübingen 1873, bes. S. 26—37 (Vgl. den folgenden §en, II 1—4).

34 Treitschke's Essay „Bundesstaat und Einheitsstaat" erschien zuerst in den „Historischen und politischen Aufsätzen", Leipzig 1865, S. 444—595. Die vierte Auflage der Histor. u. polit. Aufsätze, nach welcher ich citire, giebt denselben (Bd. 2 S. 77—241) in wörtlichem Wiederabdruck aus der zweiten Auflage vom Herbst 1865.

35 Mit diesen Worten bezeichnet er selbst den Gegenstand seiner Abhandlung (S. 80).

36 Vgl. namentlich die einschneidende Kritik des Deutschen Bundes S. 96 ff.

Abhandlung von Waitz befreunden[37], und so sehr wurde er von deren tiefem Ernste ergriffen, dass er meinen konnte, der alte Streit der Schule über die Begriffe Staatenbund und Bundesstaat sei durch dieselbe abgeschlossen[38]. Die praktische Undurchführbarkeit der von Waitz aufgestellten Sätze gegenüber den in Deutschland gegebenen Verhältnissen erkannte er wohl[39]; aber in seiner politischen, vorzugsweise auf die neuere Geschichte Deutschlands und Italiens basirten Anschauung lag es, dass ihn diese Erkenntniss nicht zu einer Berichtigung der Theorie veranlasste, sondern ihm nur Argumente bot gegen den Plan der Herstellung eines Deutschen Bundesstaats[40]. Immerhin enthalten seine Ausführungen, insbesondere dass die Monarchen der Einzelstaaten nicht freiwillig „ohne Entschädigung" die nach ihrer Ansicht wichtigsten Hoheitsrechte abtreten werden[41], ferner dass wo vielseitige Staatsthätigkeit erforderlich und eine nationale Einheit vorhanden ist, die Centralgewalt mehr und mehr politische Funktionen an sich nehmen und damit dem Einheitsstaat sich nähern muss[42], für die richtige Würdigung sowohl des Wesens als der natürlichen Grundlagen des Bundesstaats erhebliche Gesichtspunkte.

6. In einer, 1862 veröffentlichten, bemerkenswerthen

---

[37] Die „unanfechtbaren Schlusssätze" derselben hat er kurz zusammengefasst S. 113—14.

[38] S. 113.

[39] S. 114: „Diese Sätze sind theoretisch unanfechtbar . . . Aber mit diesen klar gestellten Schulbegriffen ist wenig gethan. Unerledigt bleiben die beiden verhängnissvollen, von Waitz nur leicht berührten Fragen: ist ein Bundesstaat als dauernder Zustand mit den gegebenen Machtverhältnissen und Verfassungsformen der deutschen Staaten verträglich? sodann: sind wir nach dem Gange unserer Geschichte zu der Erwartung berechtigt, dass eine föderative Staatsform den natürlichen Abschluss der deutschen Einheitskämpfe bilden werde?"

[40] Vgl. namentlich das S. 233—34 gegebene Résumé seiner Betrachtungen.

[41] S. 135 ff.

[42] S. 145 ff., bes. S. 149.

Abhandlung „Ueber die der schweizerischen Eidgenossenschaft für Realisirung des Bundesrechts zu Gebote stehenden Organe und Zwangsmittel“[43] hatte sich Rüttimann enge angeschlossen an Tocqueville's Auffassung der Nordamerikanischen Union[44]; doch gab er schon damals zu, dass die beiden Gewalten im Bundesstaate — die Centralgewalt und die Einzelstaatsgewalten — nur „bis zu einem gewissen Grade“ von einander unabhängig seien, und zeigte ausführlich, dass speciell in der Schweiz aus Rücksichten der Wohlfeilheit, Einfachheit und Bequemlichkeit die Bundesgewalt viel unvollkommener als in Nordamerika organisirt sei und sich häufig für Verfolgung ihrer Zwecke der kantonalen Anstalten bedienen müsse, ohne dass dieses Verfahren bisher schlechte Früchte getragen habe[45]. — In seiner, fünf Jahre später erschienenen, systematischen Vergleichung des Nordamerikanischen und des Schweizerischen Bundesstaatsrechts[46] hat Rüttimann für die Begriffsbestimmung des Bundesstaats[47] neben Tocqueville insbesondere die Ausführungen von Waitz benutzt und ist dadurch zu einer noch schärfern Formulirung des Princips der Theilung der Gewalten geführt worden. „Die staatliche Aufgabe und die zur Lösung derselben erforderliche Gewalt“, lehrte er jetzt[48], „wird zwischen dem

---

43 Programm der eidgenössischen polytechnischen Schule für das Schuljahr 1862—63.

44 A. a. O. §§ 1 u. 2.

45 § 2, vgl. mit § 3 in f. und § 16. — Wie sehr aber Rüttimann trotz dieser Zugeständnisse erfüllt war von dem Gedanken der grundsätzlichen Trennung zwischen der Bundesgewalt und den Einzelstaatsgewalten, zeigt namentlich die Bemerkung (§ 2), in der Schweiz werde „geduldet“, dass die Männer, welche in dem grossen Rathe oder in der Regierung ihres Kantons einen überwiegenden Einfluss ausüben, auch in der Bundesversammlung sitzen können.

46 Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. Von Professor Rüttimann. Erster Theil, Zürich 1867.

47 L. c. §§ 54 u. 55.

48 S. 49.

Gesammtstaate und zwischen den Einzelstaaten getheilt. Jeder Theil bewegt sich in der ihm zugewiesenen Sphäre mit der gleichen Freiheit, wie wenn der andere Theil gar nicht vorhanden wäre. Darin zeigt sich gerade die Eigenthümlichkeit der Einrichtung, dass die Einzelstaaten dem Gesammtstaate nicht unter-, sondern nebengeordnet sind, so dass ihnen ebenso gut wie dem Gesammtstaate Souveränetät zugeschrieben wird". Auf der andern Seite befestigte ihn jedoch das sorgfältige Studium der Bundeseinrichtungen Nordamerika's und der Schweiz in der Ueberzeugung, dass der Grundsatz der beiderseitigen Unabhängigkeit „nicht absolut" verstanden werden dürfe, sondern eine gewisse Suprematie des Ganzen über die Theile, wenn auch „ohne förmliches Unterthanenverhältniss", unvermeidlich sei[49]; diese Suprematie fand er in zahlreichen Bestimmungen der Schweizerischen Bundesverfassung ausgeprägt[50], etwas weniger stark in der Nordamerikanischen Unionsverfassung[51]; nur leise berührte er, dass durch das Zweikammer-System den Kantonen (Einzelstaaten) wiederum „ein gewisser Einfluss" auf die Bundesangelegenheiten eingeräumt sei[52]. — Den Widerspruch der von Tocqueville

---

[49] Ibidem u. S. 56—58 (§§ 61 u. 62).

[50] S. 57 sind nicht weniger als 7 „Punkte" aufgezählt, in denen die Souveränität der Kantone durch die „Oberhoheit" des Bundes „gebeugt" werde. Bemerkenswerth sind namentlich Punkt 6 u. 7: (6. „Wenn die Hoheitsrechte des Bundes mit denjenigen der Kantone kollidiren, gehen die erstern den letztern vor." — 7: „Die Bundesgesetzgebung kann mit Zustimmung der Mehrheit der Schweizerbürger und der Mehrheit der Kantone die Zentralisation ausdehnen.")

[51] S. 57—58.

[52] S. 56 a. E. — Unter den Erfordernissen des Gesammtstaats (S. 49), beziehungsweise den „die Union konstituirenden Faktoren" (S. 51 ff.) wird aber ein Antheil der Gliederstaaten an der Bundesgewalt nicht aufgeführt, und in der speciellen Darstellung des Bundesorganismus wird das Zweikammersystem nur deshalb als dem Wesen des Bundesstaats besonders entsprechend anerkannt, weil es ein Mittel biete, die Interessen und Ansprüche der grösseren und der kleineren Kantone in billiger Weise auszugleichen (§§ 105—109, bes. S. 116 und 118).

entworfenen, von Waitz ausgebildeten Theorie mit den praktischen Bedürfnissen des Bundesstaats und mit den wirklichen Einrichtungen der Nordamerikanischen Union und noch mehr der jetzigen Schweizerischen Eidgenossenschaft hat Rüttimann empfunden, aber zur Lösung dieses Widerspruchs, vermuthlich weil die allgemeinen theoretischen Fragen ihm ferner lagen, keinen durchgreifenden Versuch unternommen.

III. Der Lehre von Waitz verwandte, aber durch dieselbe, so weit wir zu erkennen vermögen, nicht beeinflusste Ansichten über den Bundesstaat sind sowohl in Deutschland als ausserhalb Deutschlands während der beiden letzten Jahrzehnte von bedeutenden Männern aufgestellt worden. Theilung der Staatsaufgaben und der Souveränitätsrechte zwischen der bundesstaatlichen Centralgewalt und den Einzelstaatsgewalten, directe Verbindung der ersteren mit den einzelnen Bürgern und — freilich nicht ganz gleichmässig aufgefasste — Selbständigkeit derselben gegenüber den Einzelstaaten sind die Hauptpunkte, in denen diese Theorieen unter sich und mit Waitz principiell übereinstimmen. Dagegen nehmen sie eine verschiedene Stellung ein zu der Frage, ob eine Unterordnung der Einzelstaaten unter die Bundesstaatsgewalt stattfinde: die liberalen Deutschen Staatsrechtslehrer, welche besonders durch die Eindrücke der Bewegungsjahre von der früher herrschenden Lehre hinweggeführt wurden, hielten doch in dieser Beziehung, durch Gefühl oder Erkenntniss des Richtigen geleitet, an derselben fest; auch bei dem Schweizer Escher machte sich der Einfluss der ältern Deutschen Lehre und der wirklichen Bundesstaatsverfassungen in gleicher Richtung, freilich sehr unbestimmt, geltend; die hervorragendsten Englischen Schriftsteller aber, welche dem Wesen des Bundesstaates ihre Aufmerksamkeit widmeten, wurden namentlich durch Tocqueville's Autorität zur gegentheiligen An-

nahme bestimmt, ohne dieselbe jedoch genauer zu begründen oder auszuführen.

1. Vor der Deutschen Bewegung des Jahres 1848 hatte H. A. Zachariä in der Unterwerfung der Regierungsgewalten der Einzelstaaten unter eine oberste Staatsgewalt das eigentlich charakteristische Merkmal des Bundesstaates im Gegensatz zum Staatenbunde gesehen[53]. Durch die Deutschen Bundesreformversuche und seine active Theilnahme an denselben als einer der siebzehn Vertrauensmänner und als Mitglied der Deutschen Nationalversammlung wurde dann aber der berühmte Göttinger Staatsrechtslehrer zu einer näheren Beschäftigung mit dem Wesen des Bundesstaats geführt[54]; die erweiterte und modificirte theoretische Auffassung, welche er auf diesem Wege gewann, legte er, ungefähr gleichzeitig mit dem Erscheinen der Abhandlung von Waitz[55], in der zweiten Auflage des Deutschen Staats- und Bundesrechts[56] nieder, und auch in seinen späteren Publikationen ist er derselben treu geblieben[57]. Der Begriff des Bundesstaates, welchen

---

[53] H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 1. Aufl., Abth. 1 (Göttingen 1841) § 21. Derselbe Gesichtspunkt tritt auch noch sehr stark hervor in der zu Anfang des Jahres 1848 erschienenen Schrift Zachariä's: Die Schweizerische Eidgenossenschaft, der Sonderbund und die Bundesrevision (bes. S. 30—32, vgl. mit S. 18—20 und S. 150—152).

[54] Vgl. Zachariä's eigene Erklärung in der Vorrede (S. V) zum ersten Bande der zweiten Auflage seines Deutschen Staats- und Bundesrechts.

[55] Die Vorrede ist datirt vom April 1853.

[56] A. a. O. §§ 25 ff., bes. § 27.

[57] Die dritte Auflage des Lehrbuchs (Bd. 1, Göttingen 1865, § 25 ff.) wiederholt wörtlich die Ausführungen der zweiten, und dieselben kehren auch fast unverändert wieder in der 1869 veröffentlichten Brochüre: Die Verfassungs-Aenderung nach Artikel 78 der Norddeutschen Bundesverfassung (bes. S. 20 ff.). Nochmals hat Zach. in den Gött. gel. Anzeigen v. 1872 (S. 179) seine feste Ueberzeugung ausgesprochen, dass die von ihm und Waitz im J. 1853 aufgestellten Kriterien des Bundesstaats im Gegensatz zum Staatenbund die allein durchschlagenden seien.

Zachariä von Staatenstaat nicht unterscheidet[58], trägt nach seiner Ansicht zwei wesentliche Merkmale, ein subjektives und ein objektives in sich[59]: das subjektive Moment, welches der Bundesstaat mit dem Staate gemein hat, ist eine in ihrer Sphäre selbständige (souveräne) Centralgewalt, welcher eine wahre Staatsherrschaft, auch über die Gliederstaaten[60], zukommt; in objektiver Hinsicht dagegen beruht der Bundesstaat ebenso wie der Staatenbund auf einer „Absonderung" der gemeinsamen oder Bundes-Angelegenheiten von den Sonderangelegenheiten der Einzelstaaten, und zwar mit der wesentlichen Massgabe, dass die Selbständigkeit oder Unabhängigkeit der Einzelstaaten in Betreff aller zur Sphäre der Staatsgewalt gehörigen Gegenstände in so weit fortdauert, als sie nicht im Interesse der Gesammtheit (ausdrücklich)[61] der Bundesstaatsgewalt überwiesen sind[62]. Die Selbständigkeit der Centralgewalt soll sich aber einerseits darin zeigen, dass der Gesammtwille nicht erst durch eine Composition der Einzelwillen der Gliederstaaten gebildet wird[63], andererseits in der eigenen und unmittelbaren Verfügung über die nöthigen Machtmittel[64]; hingegen fordert Zachariä, dass durch den Organismus der Bundesgewalt selbst neben der

---

[58] Deutsches Staats- und Bundesrecht (2. u. 3. Aufl.), § 25 II, § 26 II. — Das Deutsche Reich vor 1806 gehört daher nach seiner Auffassung zu derselben „Classe" von „Staats-Unionen" wie die Vereinigten Staaten von Nordamerika und die Schweiz seit 1848 (§ 26 N. 2).

[59] D. St.- und B.-recht § 27 I; Die Verfassungs-Aenderung nach Art. 78, S. 19, S. 20—21.

[60] Dies Verhältniss wird in der angef. Brochüre S. 23 besonders hervorgehoben, war aber auch im Lehrbuch (§ 25 II und § 26 II) hinreichend angedeutet.

[61] Das Wort „ausdrücklich" fehlt im Lehrbuch.

[62] Die Präsumtion soll daher, wie im Staatenbunde, so auch im Bundesstaate, für die Selbständigkeit der Einzelstaaten sprechen.

[63] In dieser Beziehung wird namentlich Unabhängigkeit von Instruktionen der Einzelstaaten für die Bundesorgane gefordert (D. St.- u. B.-R. § 27 N. 1; Die Verfassungs-Aenderung S. 18 N. 2).

[64] D. St. u. B.-R. § 27 I A und II B in f.

Einheit und Kraft des Ganzen auch die Freiheit der Gliederstaaten verbürgt werde, und hält deshalb bei Annahme des Repräsentativsystems eine Vertretung der Einzelstaaten als solcher durch ein Staatenhaus neben einer allgemeinen Volksrepräsentation für eine durch die Natur des Bundesstaats geforderte Einrichtung[65]. Vorzugsweise soll jedoch die Selbständigkeit der Einzelstaaten gesichert werden durch eine feste, positive Bestimmung der Rechtssphäre der Bundes-Staatsgewalt[66]: in dieser Hinsicht ist Zachariä schon vor der im Norddeutschen Bunde über die Befugniss zur Competenzerweiterung entstandenen Controverse[67] weit entschiedener als Waitz zu Gunsten der Partikularsouveränität eingetreten[68].

2. Pözl, der in einem bemerkenswerthen Artikel des Staatswörterbuchs[69] den Bundesstaat namentlich im Gegensatz zum Staatenbunde zu charakterisiren versucht hat, betrachtet die Unterordnung der Einzelstaaten unter die Bundesregierung als ein für den Bundesstaat wesentliches Moment[70]: Staatenstaat und Bundesstaat gelten ihm als gleichbedeutend[71], und, wohl im Hinblick auf das alte Deutsche Reich, erklärt er es sogar für möglich, dass die Hoheitsrechte der

---

[65] D. St.- u. B.-R. § 27 II A.

[66] Ib. § 27 II B; Die Verfassungs-Aenderung S. 20 ff.

[67] S. unten § 12 II, 2.

[68] Vgl. namentlich die Polemik gegen § 63 der Frankfurter Reichsverfassung in Note 3 zu § 27 des Lehrbuchs. Immerhin scheint Zach. damals Einstimmigkeit der Gliederstaaten zu einer Erweiterung der Rechtssphäre des Bundes nicht für begrifflich nothwendig gehalten zu haben.

[69] Staatswörterbuch von Bluntschli und Brater, Bd. 2 (1857), S. 284—293, Artikel: Bundesstaat, Staatenbund.

[70] A. a. O. II, 1 (S. 285): „Der Staatenbund setzt unabhängige (souveräne) Staaten als Mitglieder voraus .... Im Bundesstaate behaupten zwar die einzelnen Theile wenigstens in ihren inneren Angelegenheiten eine besondere, staatliche Existenz .....; allein sie sind einer über der Gesammtheit stehenden Auktorität — der Bundes- oder Centralregierung — untergeordnet."

[71] II initio.

Einzelstaaten von der Centralgewalt abgeleitet seien[72]. Während er hierin auf dem Boden der älteren Lehre verharrt, hat er andere wichtige Punkte hinzugefügt, welche mit Waitz' Theorie übereinstimmen[73]: die Centralregierung im Bundesstaate soll wahre Souveränitätsrechte selbständig haben, und diese sind von eigenen, der Gesammtheit angehörenden Organen auszuüben[74]; wenn in dem Umfang des Wirkungskreises der Bundesstaat nicht nothwendig vom Staatenbund sich unterscheidet, so doch hinsichtlich der Art der Wirksamkeit, indem die Centralgewalt des Bundesstaates in den auswärtigen Angelegenheiten eine ausschliessliche Competenz hat[75] und im Innern die Unterthanen direkt verbindet[76]; damit bringt Pözl in Zusammenhang die dem Bundesstaat zukommende eigene Militär- und Finanzgewalt[77]. Die beigefügten historischen Belege und Literaturangaben[78] zeigen, dass diese Sätze an Bluntschli's und H. A. Zachariä's Ausführungen sich anlehnen, aber doch vornehmlich in selbständiger Weise aus den Bundesstaatsverfassungen Nordamerika's und der Schweiz und aus den Verhandlungen und Beschlüssen der Deutschen Nationalversammlung abstrahirt sind.

---

[72] II, 2 (Vgl. Waitz Politik S. 162 N. 1).

[73] Dass Pözl, ebenso wie Zachariä, nur in „Einigem" von seiner Theorie abweiche, hebt auch Waitz selbst (Politik S. 155) hervor.

[74] A. a. O. II, 2.

[75] II, 3 (S. 285—86).

[76] II, 4, b (S. 286).

[77] Dass dem Bundesstaat die Militärgewalt zustehe und dass er kraft derselben eine eigene Bundesarmee haben könne, resp. müsse, während im Staatenbunde das Bundesheer nur aus Contingenten der Einzelstaaten sich bilde, folgert Pözl (II, 3) aus der exclusiven völkerrechtlichen Competenz des bundesstaatlichen Centralorgans; dagegen die Finanzgewalt, resp. das Besteuerungsrecht, des Bundesstaats ist nach seiner Ansicht (II, 4, a) eine Folge des unmittelbaren Verhältnisses, in welchem die bundesstaatliche Centralgewalt zu den Unterthanen der Einzelstaaten steht.

[78] S. die Citate II in f. (S. 287) und die historisch-politischen Erörterungen sub III u. IV (S. 287—293).

3. Den eben besprochenen Deutschen Publicisten steht nahe in seiner Auffassung des Bundesstaats der Schweizer H. Escher[79]; doch ist es schwer, aus seinen weitschweifigen Erörterungen feste Grundzüge seiner Ansicht zu entnehmen. Hauptsächlich hat er seine Theorie aus der Betrachtung der Nordamerikanischen und der Schweizerischen Bundesverfassung geschöpft[80]; daneben hat die ältere Deutsche Doktrin auf ihn eingewirkt, während die seit 1848 in Deutschland neuentstandene Lehre ihm gänzlich fremd geblieben zu sein scheint[81]; unverkennbar ist endlich der Einfluss Tocqueville's[82]. Während Escher auf der einen Seite ganz entschieden behauptet, dass im Bundesstaate die Bundesgewalt die höchste Staatsgewalt sein müsse[83], ja dass die Präsumtion für ihre Competenz spreche[84], nimmt er doch andererseits eine Theilung der Souveränität zwischen der Bundesgewalt und den Einzelstaatsgewalten an[85].

---

[79] Heinrich Escher, Handbuch der praktischen Politik, (2 Bde., Leipzig 1864), Zehntes Buch (Bd. 2, S. 481—553): Von den Conföderationen.

[80] S. namentlich Buch 10, § 7 (S. 508—526): Die Bundesverfassung der Vereinigten Staaten und Vergleichung mit der schweizerischen, auch Buch 9: Von den Republiken, (bes. §§ 12 u. 22).

[81] Vielfach bezieht er sich in der Erörterung über die Conföderationen auf die erste Auflage von H. A. Zachariä's Deutschem Staats- und Bundesrecht und auf Welcker's Einleitung zu den „Wichtigen Urkunden"; dagegen von der seit 1848 erschienenen Deutschen Literatur citirt er neben Mohl's Werken fast nur reaktionäre und grossdeutsche politische Tagesschriften von Buss, Frantz, Giehne u. s. w. Er selbst war freilich auch der Ansicht, dass Entwickelung des Staatenbundes das einzig angemessene Ziel für Deutschland sei (S. 533).

[82] Die „Démocratie en Amérique" wird freilich in dem von den Conföderationen handelnden Abschnitt nirgends, aber sonst häufig und mit grosser Anerkennung in Escher's Werk angeführt.

[83] S. 486—489. Aus ihrer Eigenschaft als höchste Staatsgewalt wird aber im Wesentlichen nur gefolgert, dass sie, beziehungsweise die Bundesjustiz, über ihre Competenz selbst entscheiden müsse (S, 487).

[84] S. 484, 487.

[85] S. 484.

Vermöge ihrer Eigenschaft als Staatsgewalt soll die bundesstaatliche Centralgewalt in unmittelbarer Beziehung zu den einzelnen Menschen stehen und namentlich unmittelbar auf die gesammte Bevölkerung, nicht auf die einzelnen Staaten, basirt sein[86]; diesen wird jedoch ein Organ zugestanden, um die ihnen garantirte Rechtssphäre gegenüber dem Nationalrathe, welcher im Namen der Nation die Souveränität ausübt, zu bewahren[87]. Um eine wirkliche Gewalt zu sein, soll endlich die Bundesgewalt die nothwendigen äusseren (finanzielle und militärische) Mittel selbst besitzen und zur Vollziehung ihrer Anordnungen die geeigneten Unterbehörden und Beamten ernennen[88].

4. In seinen Erörterungen über Repräsentativverfassung hat John Stuart Mill auch den repräsentativen Bundesverfassungen einen Abschnitt gewidmet[89]. Da aber dieses Thema dem Ideenkreise des ausgezeichneten Englischen Philosophen und Politikers an und für sich ferner lag und derselbe zudem mit der Deutschen staatswissenschaftlichen Literatur nicht vertraut war, so hat er sich im Wesentlichen darauf beschränkt, die Gedanken des „Federalist“ und Tocqueville's zu wiederholen[90]. Er unterscheidet zwei verschiedene Arten, einen föderalen Verband zu organisiren: eine mangelhafte und unwirksame, wo die Bundesorgane nur die Regierungen repräsentiren und durch

---

86 S. 489—493 (Buch 10, § 2): „Das Verhältniss des Bundesstaates zu den Einzelnen“.

87 S. 490. Die weitergehende Befugniss und Bedeutung des Nordamerikanischen Senats weiss Escher nur durch Analogie der Landstände in einer Monarchie und durch Hinweisung auf seine dem Repräsentantenhause gegenüber „vergleichsweise mehr aristokratische Wahlart und Zusammensetzung“ zu rechtfertigen (S. 491, vgl. S. 514).

88 S. 487—89, etwas abweichend S. 524—26.

89 Considerations on Representative Government by John Stuart Mill, London 1861. — Chapter XVII (S. 298—312): Of federal representative governments.

90 S. 302: „The „Federalist“ . . . is even now the most instructive treatise we possess on federal government“. Eine ausdrückliche Berufung auf Tocqueville findet sich S. 304.

ihre Handlungen nur die Regierungen verpflichten, und eine vollkommenere, welche darin besteht, dass die Gesetze und Befehle der Bundesgewalt direkt für die einzelnen Bürger verbindlich sind[91]. In der vollkommeneren Bundesart[92] ist es nothwendig, die Gränzen der Bundesautorität und der Einzelstaatsgewalten genau verfassungsmässig festzustellen und durch die Entscheidungen eines unabhängigen Gerichtshofs aufrechtzuerhalten[93]. Die Competenz des Bundes muss nothwendigerweise alle auswärtigen Angelegenheiten umfassen[94]; über welche sonstige Gegenstände sie sich ausdehnen soll, hängt von den Wünschen des Volkes (resp. der Einzelstaaten) ab[95]. Neben der nach der Bevölkerungszahl gebildeten Repräsentativversammlung ist ein zweites Collegium (Haus) erforderlich, in welches jeder Staat eine gleiche Zahl von Vertretern entsendet: dadurch soll ein ungebührlicher Einfluss der mächtigeren Staaten verhindert und den Staatenregierungen eine Garantie der ihnen verbliebenen Rechte gegeben werden[96]. Für Monarchieen ist nach Mill's Ansicht die vollkommenere Föderativverfassung ungeeignet; hier ist ein ähnlicher Erfolg nur durch Gemeinsamkeit des Herrschers zu erreichen[97].

---

[91] S. 300—302.

[92] Diese umschreibende Bezeichnung des Bundesstaats („the more perfect mode of federation“ S. 303) enthält wohl einen bewussten Anklang an den Eingang der Nordamerikanischen Unionsverfassung („We, the people of the United States, in order to form a more perfect union . . . .“).

[93] S. 303—306.

[94] S. 306, vgl. S. 298 über die allgemeine Aufgabe der Föderationen („Portions of mankind who are not fitted, or not disposed, to live under the same internal government, may often with advantage be federally united, as to their relations with foreigners: both to prevent wars among themselves, and for the sake of more effectual protection against the aggression of powerful States.“).

[95] S. 306—307.

[96] S. 307—308.

[97] S. 302—303. — Ueber die Vorbedingungen der Föderationen im Allgemeinen verbreitet sich Mill S. 298—300: eine Föderation er-

5. In seiner trefflichen, leider unvollendeten, „History of Federal Gouvernment“[98] will Freeman nicht sowohl die abstrakte Natur der Staatenföderationen überhaupt und ihrer verschiedenen Arten philosophisch oder juristisch erörtern, als vielmehr deren thatsächliche Gestaltung und Wirksamkeit durch die verschiedenen Zeiten und bei den verschiedenen Völkern verfolgen[99]. Trotzdem konnte er nicht völlig absehen von einer Begriffsbestimmung und von der Zeichnung eines Ideals der „föderalen Regierung“; noch mehr musste er sich gedrungen fühlen, die allgemeinen Voraussetzungen und Wirkungen einer solchen seinen Lesern zum Bewusstsein zu bringen. Autoritäten für diese einleitenden Betrachtungen[100] waren ihm namentlich die Nordamerikanischen Schriftsteller (vor allen der „Federalist“ und Wheaton), ferner Tocqueville und Mill[101]; indessen die eigenthümliche Aufgabe, welche er sich gestellt hatte, der Hinblick auf die altgriechischen Bünde, denen er zunächst eine ausführliche geschichtliche Darstellung widmete[102], endlich der Vergleich

---

scheint ihm nur dann als räthlich, wenn zwischen den Bevölkerungen genügende gegenseitige Sympathie besteht, wenn die einzelnen Staaten zur Selbstvertheidigung nicht hinreichend stark sind, wenn keine zu grosse Ungleichheit der Macht zwischen den Gliederstaaten vorhanden ist.

98 History of Federal Government, from the foundation of the Achaian league to the disruption of the United States. By Edward A. Freeman. — Volume I. General introduction — History of the Greek Federations. London and Cambridge 1863.

99 S. 1: „Object of the work“.

100 Das erste Capitel (S. 1—8) enthält eine „General introduction“, das zweite (S. 9—122) giebt ausführlichere „Characteristics of Federal Government as compared with other political systems“.

101 Vgl. besonders die Citate in den Anmerkungen auf S. 10—12. Die mehrfach dort angeführte Schrift von Professor Bernard (Lectures on American War, Oxford 1861) war mir nicht zugänglich; dieselbe scheint in den Hauptargumenten mit dem „Federalist“ und Tocqueville übereinzustimmen.

102 Einen nicht unerheblichen Einfluss auf Freeman's Theorie hat namentlich der Achäische Bund geübt, welchem er sein Interesse

des Englischen Staatswesens mit den Bundesverhältnissen führten ihn zu mannichfachen selbständigeren Gesichtspunkten. Als „Föderation" glaubte er für seinen Zweck jede Vereinigung bezeichnen zu dürfen, welche inniger sei als die Allianz mehrerer Staaten, in welcher aber die Glieder einen grösseren Grad von Unabhängigkeit bewahrten als die freien Municipalitäten innerhalb eines einheitlichen Staates[103]. Jede Föderation in diesem Sinne erschien ihm als ein Compromiss zwischen dem System der kleinen Staaten, welches im classischen Alterthum vorgeherrscht hatte, und dem modernen System der Grossstaaten[104]; ihre wesentliche Bestimmung sei, die nur in Kleinstaaten erreichbare Höhe politischer Freiheit und Bildung aller Bürger möglichst zu verbinden mit der nur durch einen grossen Staat gewährten Sicherheit gegen äussere Angriffe[105]. Als Ideal einer föderativen Ordnung bezeichnete er daher ausschliessliche Souveränität des Bundes in allen auswärtigen Angelegenheiten, ausschliessliche Souveränität der Glieder in allen inneren Angelegenheiten; ein föderales Gemeinwesen in seiner vollkommenen Form bildet nach seiner Ansicht einen Staat in den Beziehungen zu anderen Mächten, aber besteht aus vielen Staaten für die innere Regierung[106]. Die gewöhnliche

---

und seine Bewunderung in hohem Masse zuwendet. (So trägt auch sein Werk als Motto den Ausspruch des „Federalist": „Could the interior structure and regular operation of the Achaian League be ascertained, it is probable that more light might be thrown by it on the science of Federal Government, than by any of the like experiments with which we are acquainted.")

[103] S. 2—3.

[104] S. 2, 16 ff., 89 ff., 100 ff.

[105] S. 89, 102—108. Aehnlich Tocqueville Bd. 1, S. 255: „L'Union est libre et heureuse comme une petite nation, glorieuse et forte comme une grande."

[106] S. 3—4, 9—10. Die Uebereinstimmung der Achäischen Städte in den inneren Einrichtungen (Polybius II, 37, vgl. oben § 2 N. 6) erklärt er für das Resultat freiwilliger, allerdings durch die Einheit in

Unterscheidung zweier Classen von föderativen Gemeinwesen, je nachdem die Centralgewalt mit den Einzelstaatsgewalten allein in Connex stehe oder unmittelbar die einzelnen Bürger erfasse[107], schien ihm, neben dem Princip völliger Theilung der Souveränität[108], geringere Wichtigkeit zu besitzen, weil es sich hier nur um einen verschiedenen Weg zur Erreichung desselben Zieles handle und weil historisch nicht immer, insbesondere auch nicht für den ausgebildetsten Griechischen Bund, die Befolgung der einen oder andern Methode genügend nachweisbar sei[109]. Auf die Frage, ob und inwieweit die Einzelstaaten bei der Bildung des Gesammtwillens zu betheiligen seien, geht Freeman nicht näher ein; doch ist klar, dass er eine solche Theilnahme nicht als ein wesentliches Erforderniss einer Föderation betrachtet[110]; denn nach seiner Ausführung sind die Glieder einer Föderation im Allgemeinen nur dadurch von freien Municipalitäten unterschieden, dass ihre Befugnisse auf eigenem Rechte, nicht auf Delegation von Seiten der Gesammtheit, beruhen und folglich auch von der Gesammtgewalt nicht entzogen

---

sämmtlichen auswärtigen Angelegenheiten stark beeinflusster, Assimilation (S. 257—259).

[107] Die Ausdrücke „System of Confederated States“ und „Composite State“ für diese beiden Arten bezeichnet er als bei den Völkerrechtslehrern üblich; er fand dieselben wohl bei Wheaton. Auch das Deutsche Wort „Bundesstaat“ ist ihm bekannt (S. 259 N. 3).

[108] Vgl. namentlich auch S. 4: „This complete division of sovereignty we may look upon as essential to the absolute perfection of the Federal ideal“ und S. 15: „The sovereignty is, in fact, divided; the Government of the Federation and the Government of the State have a co-ordinate authority, each equally claiming allegiance within its own range.“

[109] S. 10—15.

[110] Dass die Achäische Bundesversammlung nach Städten, nicht nach Köpfen, abstimmte, erklärt er (S. 270 ff.) für eine nothwendige Folge des Mangels eines Repräsentativsystems: in einer unmittelbaren Volksversammlung sei dies der einzige Weg, die Bürger der entfernter liegenden Städte vor ungebührlicher Ueberstimmung durch die näher wohnenden zu schützen.

oder gemindert werden können[111]. Ungeachtet seiner lebhaften Vorliebe für den Föderalismus[112] erkennt Freeman mit Tocqueville und Mill an, dass derselbe, als ein Compromiss zwischen zwei entgegengesetzten Systemen und eben deshalb sehr künstliches Gebilde, nur unter besonderen Umständen zur Verwirklichung sich eignet[113]: eine gewisse Gemeinschaft, aber nicht Identität der Interessen, Gefühle und Gewohnheiten bildet die natürliche Grundlage jeder föderalen Verfassung[114]; zur vollendeten Gestalt kann diese nur bei hochentwickelter politischer Bildung emporwachsen[115].

IV. Während so bei den Deutschen und ausserdeutschen Theoretikern die Lehre von der Theilung der Gewalten im Bundesstaate, allerdings in etwas verschiedener Fassung und Ausprägung, weitgreifende Geltung erlangte, gewann dieselbe doch zu keiner Zeit wissenschaftliche Alleinherrschaft: auch bevor die neuen Erscheinungen des Norddeutschen Bundes und des wiederbegründeten Deutschen Reiches Bedenken und Zweifel gegen deren Richtigkeit weckten, wurden in Deutschland fort-

---

111 S. 76—78: „Difference between Municipal and Federal rights", vgl. auch S. 13 N. 4 a. E. — Mill dagegen (On Repres. Government S. 312) hält es für statthaft, auch in einem einfachen Staate die Aufhebung lokaler Besonderheiten verfassungsmässig von der Zustimmung der Betheiligten abhängig zu machen.

112 Dieselbe spricht sich besonders warm aus in der Lobpreisung der Schweizerischen Eidgenossenschaft S. 119—21.

113 S. 90—91, 108—110 (vgl. auch S. 235—36: „An earlier establishment of Federalism in Greece not desirable.").

114 S. 109—110.

115 S. 3:: „It is hardly possible that Federal Government can attain its perfect form except in a highly refined age, and among a people whose political education has already stretched over many generations" (vgl. S. 89). Der Achäische Bund, die Vereinigten Staaten von Nordamerika unter ihrer jetzigen Verfassung, die Schweizerische Eidgenossenschaft in ihrer gegenwärtigen Gestaltung können nach Freeman's Ansicht (S. 5) für vollkommene föderative Gemeinwesen gelten.

dauernd aus dem Kreise der Staatsrechts- und Naturrechtslehrer entgegengesetzte oder wenigstens stark abweichende Meinungen laut, und ebenso hielten sich einzelne Schweizerische Publicisten, welche das Wesen des Bundesstaates erörterten, der durch Tocqueville und Waitz entwickelten Anschauung ferner oder traten gar in bewussten Gegensatz zu derselben.

1. Von den bekannteren Bearbeitern des Deutschen Staatsrechts sind insbesondere Zöpfl, Mejer und Kaltenborn der früher unter den Deutschen Staatsrechtslehrern herrschenden Theorie im Wesentlichen treu geblieben, nur dass sie nunmehr gleichfalls die unmittelbare Verpflichtung der Unterthanen der Einzelstaaten durch die Gesetze der Centralgewalt als zum Begriff des Bundesstaats gehörig hervorhoben. Zu eigenthümlicheren Auffassungen gelangten auf verschiedenen Wegen Held, Vollgraff und Trendelenburg.

a. In seiner ausführlichen Beschreibung des Bundesstaats hat Zöpfl[116] freilich einige Momente speciell den neueren bundesstaatlichen Verfassungen, namentlich der Frankfurter Reichsverfassung von 1849, entnommen[117], und nähert sich dadurch in etwas grösserem Masse der Lehre von Waitz; aber er hält nicht allein, wie Zachariä und Pözl, fest an der Unterordnung der Einzelstaaten unter die Centralgewalt[118], sondern stellt in erste Linie den wichtigen

---

[116] H. Zöpfl, Grundsätze des gemeinen Deutschen Staatsrechts, 5. Auflage (1863), Bd. 1 §§ 63 u. 64 (S. 118—125): „Staatenbund und Bundesstaat (Staatenstaat)". — Der Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat zeigt sich nach seiner Ansicht „vorzugsweise" in zwölf Beziehungen (§ 64).

[117] S. besonders § 64 Nr. VII und VIII über die Militär- und Finanzgewalt, resp. das Besteuerungsrecht des Gesammtstaats.

[118] Nr. II. Nach Nr. V kann im Staatenstaate (welchen Z. mit dem Bundesstaat, abgesehen von der Entstehung, völlig identificirt) „die den Einzelstaaten zukommende Regierungsgewalt auch wohl . . . . als Ausfluss der Centralgewalt, ja sogar als eine widerrufliche Concession derselben erscheinen" (Note 8 verweis't auf das Staatsrecht und Lehenrecht des alten Deutschen Reichs).

Satz, dass diese sämmtliche Staatszwecke wie die Staatsgewalt im Einheitsstaate verfolge[119]: von einer Theilung der Aufgaben und Rechte des Staats ist bei ihm keine Rede, andererseits wird jedoch auch die Selbständigkeit der Organisation des Gesammtstaats nur als möglich berührt[120]: der Hauptsache nach schliessen sich seine Aufstellungen eben durchaus an das alte Deutsche Reich an[121]. — Mejer[122] betont noch stärker, dass die Einzelstaaten im Bundesstaate Staatenstaate) der Centralgewalt als einer eigentlichen Obrigkeit unterworfen seien[123]: wenigstens in dem aus einem Einheitsstaate entwickelten Bundesstaate lässt er eine Präsumtion für die Macht der Centralgewalt bestehen[124]; dagegen erkennt er die „Selbständigkeit" der Einzelstaaten „in den nicht zur centralen Sphäre gehörigen Punkten" an[125]. — Kaltenborn, vermöge seiner ausgeprägten Abneigung gegen die in Deutschland verbreiteten bundesstaatlichen Reformpläne[126] erklärte, im Bundesstaate werde die Souveränität der Einzelstaaten im Wesentlichen gebrochen, mehr und mehr zu blosser

119 Nr. I (Note 2 nennt als Beispiel wiederum: die Reichsgewalt im alten Deutschen Reiche). — Dagegen für die politische Berechtigung der Einzelstaaten im Bundesstaate oder Staatenstaate erkennt Z. keine allgemeine Vermuthung an (Nr. III, besonders Note 7).

120 Nr. XI u. XII.

121 Vgl. oben Anm. 118 u. 119.

122 Otto Mejer, Einleitung in das Deutsche Staatsrecht, Rostock 1861, § 4 (S. 6—8).

123 S. 7. Widerstand der Einzelstaaten gegen die Centralgewalt würde daher nicht Vertragsbruch, sondern „Empörung" sein: S. 8. — Vgl. auch §§ 18 u. 19 über die Reichsstaatsgewalt im ehemaligen Deutschen Reiche.

124 § 4 N. 7.

125 S. 7. Die Unterthanen der verbundenen Staaten sind dem Willen der Centralgewalt im Bundesstaat unmittelbar unterworfen, aber doch nur, „soweit deren Competenz reicht": S. 8.

126 Vgl. insbes. die oben § 8 N. 3 citirte charakteristische Aeusserung.

Provincialselbständigkeit reducirt[127]; auf die Organisation der Centralgewalt und auf die Beschaffung der Mittel für dieselbe ging er ebenso wenig wie Mejer ein.

b. Noch bestimmter und principieller als Kaltenborn machte Held in seinem System des Deutschen Verfassungsrechts[128] geltend, dass im Bundesstaat die Souveränität ausschliesslich der Centralgewalt zustehe und dass folglich derselbe strenge genommen gar keine Staatenverbindung, sondern ein Staat sei, dessen einzelne Theile einen gewissen Grad politischer Selbständigkeit hätten, aber niemals selbst Staaten sein könnten, da ein Staat im Staate undenkbar sei[129]. Wie er aber schon damals auf das Schwankende und Fliessende in den Begriffen und geschichtlichen Formen der Staatenverbindungen hinwies[130], so behauptete er später in seinen „Grundzügen des allgemeinen Staatsrechts", dass juristisch kein Föderativverhältniss, welches über eine blosse Allianz hinausgehe, genau bestimmt werden könne[131]; nichtsdestoweniger definirte er jetzt die Bundesstaaten als Republiken auf Grund einer Theilung der Souveränitätsrechte[132], und stellte zudem den Satz auf, dass jede Staatenverbindung Bundesstaat sei, sobald und soweit in den allgemeinen Angelegenheiten das Majoritätsprincip zur Anerkennung

---

[127] Carl von Kaltenborn, Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht, Leipzig 1863, S. 159. — Die Bundesstaatsgewalt ist nach diesem Schriftsteller (a. a. O. sub 2) „wesentlich ein wahres Analogon der Staatsgewalt, wenn diese nicht schon selbst".

[128] Joseph Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands mit besonderer Rücksicht auf den Constitutionalismus, Bd. 1 (Würzburg 1856), S. 392—395.

[129] S. 395, vgl. auch S. 475.

[130] S. 393—94.

[131] Joseph von Held, Grundzüge des Allgemeinen Staatsrechts oder Institutionen des öffentlichen Rechts, Leipzig 1868, § 259 a. E. (S. 447—448).

[132] A. a. O. S. 447.

komme[133]. — Dagegen in der unlängst veröffentlichten Kritik der neuen Reichsverfassung ist Held durchaus auf seinen früheren Standpunkt zurückgegangen und hat demselben die schärfste Ausprägung zu geben gesucht[134].

c. Eine gewisse Verwandtschaft theils mit der früheren, theils mit der späteren Auffassung Held's zeigt die Theorie, welche Vollgraff in einer besondern Abhandlung über Staatenvereine[135] mit der ihm eigenen Originalität und Paradoxie des Denkens und Ausdrucks entwickelte. Den Ausgangspunkt seiner Betrachtungen bilden die Sätze: der innere Grund für völkerrechtliche Vereine sei immer der nämliche, eine von aussen drohende Gefahr oder ein dringendes Schutzbedürfniss; nur der Grad und die Dauer dieses Moments seien verschieden und mithin entscheidend für die Schlaffheit oder Straffheit des Bundes[136]. Die weitere Ausführung dieses Grundgedankens aber wurde beherrscht durch seine, den bundesstaatlichen Bestrebungen der Deutschen Liberalen entgegengesetzte, politische Ueberzeugung: die ganze bisherige Unklarheit der Begriffe schien ihm auf einer Verwechselung von Bundesstaat und Einheitsstaat, namentlich mit Rücksicht auf den Deutschen Bund, zu beruhen; man beschönige die ungegründeten Anklagen und Vorwürfe gegen den Deutschen Bund, indem man denselben fälschlich einen Staatenbund nenne und angeblich statt dessen einen Bun-

---

133 S. 463 Note 1. „Der weiland Deutsche Bund" war nach diesem Massstab „eine unentschiedene Zwitterbildung"; „soweit Stimmeneinhelligkeit entscheiden sollte, mochte er Staatenbund, ausserdem Bundesstaat genannt werden."

134 S. den folgenden §, III, 2.

135 Disputatio C. F. Vollgraffii De confoederationibus sine et cum imperio, Marburgi 1859. — Die Abhandlung selbst ist Deutsch geschrieben und trägt daher auch den zweiten Titel: „Wodurch unterscheiden sich Staaten-Bund, Bundes-Staat und Einheits-Staat von einander, und was sind sonach der teutsche Bund, die nordamerikanische Union und die neue schweizerische Eidgenossenschaft".

136 Einleitung (S. 3—4), vgl. mit § 6.

desstaat fordere, während man einen Einheitsstaat meine[137]. In Wahrheit sei jedes dauernde Kriegsbündniss mit Untersagung aller Selbsthülfe im Innern und einer Organisation ein Bundesstaat[138]; davon aber sei wesentlich verschieden der einheitliche Gross-Staat, welcher auch Hebung und Förderung der Kultur- und anderer Lebenszwecke zur Kräftigung des Volkes und Staates erstrebe und dafür einer vollständigen staatlichen Organisation bedürfe[139]; was hier, z. B. in der Nordamerikanischen Union und in der spöttisch noch sogenannten Schweizerischen Eidgenossenschaft, den sich vereinigenden Staaten verbleibe, sei nichts anderes als was in jedem nicht nach der Französischen Schablone centralisirten Einheitsstaate den Landschaften und Städten als Selbstverwaltung vorbehalten sein könne[140]; Staaten seien die Mitglieder nicht mehr, wenngleich das öffentliche Recht des so entstandenen Einheitsstaates völkerrechtlicher Natur sei[141].

d. Die massvolle Ansicht über Staatenbund und Bundesstaat, welche Trendelenburg in seinem Naturrecht[142]

---

137 S. insbes. §§ 11 u. 22.

138 §§ 4, 6, 9. — Der Staatenbund hingegen ist zwar „ein ausdrücklich abgeschlossenes Kriegs-Bündniss gegen eine bekannte permanente Gefahr“, aber „ohne im Uebrigen die verbündeten Einzel-Staaten in Ausübung ihrer Staats-Gewalt irgend zu behindern“ (§ 6), daher auch, wie das Staaten-System, ohne Organisation (höchstens Aufstellung eines Oberfeldherrn im Kriege: § 8). Von diesem Standpunkte erschien dann der Deutsche Bund als „ein reiner und correcter Bundes-Staat“ (§ 21).

139 §§ 5, 6, 10.

140 §§ 27 („Die nordamerikanische Union“) und 28 („Die schweizerische Eidgenossenschaft“). Nur dem Scheine nach seien die Unionsverfassung und die schweizerische Verfassung v. 12. Sept. 1848 Bundesverfassungen, der Sache nach, „in Beziehung auf Zweck und Mittel“, Verfassungen eines Einheitsstaates, einer einheitlichen Republik.

141 § 5.

142 Adolph Trendelenburg, Naturrecht auf dem Grunde der Ethik, zweite ausgeführtere Auflage, Leipzig 1868, § 226 (S. 584—87).

darlegte, scheint er sich in selbständiger Weise besonders aus der Geschichte und Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika und aus den Deutschen Erfahrungen gebildet zu haben; für die theoretische Formulirung derselben aber waren seine rechtsphilosophischen Grundanschauungen bestimmend. Gemäss seiner allgemeinen Lehre, dass in jeder ethischen Gemeinschaft eine doppelte Tendenz, die der Verstärkung der Theile und die der Gliederung des Ganzen, obwalte[143], fasste er den Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat dahin, dass jener aus eigentlich unabhängigen oder unabhängig gedachten Theilen bestehe, welche „das höhere Ganze“ als eine Macht über ihren Willen nur in bedingten Richtungen anerkennen, während der Bundesstaat aus Theilen, welche nur im Ganzen Bestand haben, in strengerer Einheit gebildet sei[144]; als innern Grund des Unterschiedes aber bezeichnete er nach seiner teleologischen Betrachtungsweise[145] den verschiedenen Zweck der beiden Verbindungen, da der Staatenbund nur Abwehr eines fremden Eingriffes, der Bundesstaat dagegen auch gemeinsame innere Entwickelung erstrebe[146]. Ein gewisser Anklang an die

---

Die Abweichungen von der ersten, 1860 erschienenen, Auflage sind in diesem Paragraphen gering.

[143] A. a. O. §§ 36 und 40.

[144] S. 584—85.

[145] Dass nur die organische s. teleologische Weltanschauung Grundlage der Ethik und somit auch des Naturrechts sein könne, hat T. a. a. O. § 18, unter Verweisung auf seine umfassenderen logischen und metaphysischen Untersuchungen, hingestellt. Anwendungen des teleologischen Princips auf die Begriffe des Rechts und der Gesellschaften, bez. juristischen Personen geben §§ 45—47 u. 111.

[146] S. 585: „Der Staatenbund lässt die souveränen Staaten bestehen und kehrt nur das Ganze gegen den äussern und innern Feind militärisch und polizeilich; das Motiv seines Daseins ist die Verneinung eines fremden Eingriffes, aber nicht die Bejahung einer gemeinsamen Gesetzgebung und gemeinsamen Verwaltung, oder einer gemeinsamen Entwickelung durch beide.“

Theorie von Tocqueville und Waitz spricht sich nur darin aus, dass für die gemeinsame Entwickelung im Bundesstaat nicht allein gemeinsame Gesetzgebung, sondern auch gemeinsame Verwaltung vorausgesetzt wird[147], und dass den Gesetzen des Centrums in den Theilen, die sich selbst regieren, sichere Geltung verschafft werden soll durch die Verantwortlichmachung nicht nur der Staaten, sondern auch der Einzelnen[148]. Ueber die Organisation der Staatenvereine und speciell des Bundesstaats hat Trendelenburg sich nicht näher erklärt; nur betont er die Nothwendigkeit, die ungleiche Machtstellung der Theile bei der Gliederung des Ganzen in angemessenem Verhältniss zu berücksichtigen[149].

2. Von den neueren Schweizerischen Staatsgelehrten haben, wie wir sahen[150], Rüttimann und Escher, welche neben den gegenwärtigen Schweizerischen Bundeseinrichtungen und im Vergleich mit denselben ganz vorzugsweise die Nordamerikanische Unionsverfassung berücksichtigten, sich in der Auffassung des Bundesstaats überwiegend der Doktrin Tocqueville's, beziehungsweise ihrer Weiterbildung durch Waitz, angeschlossen. Dagegen Blumer in seinem auf trefflicher historischer Grundlage ruhenden Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts[151] hat wohl einzelne massgebende Gesichtspunkte Tocqueville's sich angeeignet, aber mit diesen die von dem Schweizerischen Publicisten Snell aufgestellte, wesentlich aus den Schweizerischen Verfassungskämpfen erwachsene, Theorie des Bundesstaates[152] zu verbinden gesucht, ohne freilich auf diesem

---

147 S. die vorige Note.

148 S. 585 a. E.

149 Es gilt „die gierige Machterweiterung zu einer besonnenen Gliederung überzuführen"; unmöglich ist „die Unterordnung überlegener Theile unter die Mehrheit der schwächeren" (S. 586).

150 Oben II, 6 und III, 3.

151 Hier kommt besonders in Betracht die Erörterung über Charakter und Zweck des Bundes (Bd. 1, S. 141—146).

152 Die Hauptsätze derselben habe ich oben § 7 III (S. 69—70) hervorgehoben.

Wege zu einer einheitlichen Construktion zu gelangen [153]. Als den wichtigsten und hauptsächlichsten Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat betrachtet er, im Einklang mit Tocqueville, die Machtstellung, welche den Bundesbehörden gegenüber den einzelnen Staatsbürgern eingeräumt sei; im Staatenbunde hätten die Bürger nur den Behörden des Einzelstaates zu gehorchen, die Bundesbehörden sich nur an die Regierungen der Einzelstaaten zu halten; dagegen im Bundesstaate habe der Bürger den Gesetzen und Beschlüssen der Bundesbehörden ebensowohl wie denjenigen der Staatsbehörden nachzuleben, und es beständen verfassungsmässige Organe, welche den Bundesvorschriften Nachachtung zu verschaffen hätten [154]. Auch darin stimmt Blumer mit Tocqueville überein, dass er eine Souveränität des Bundes neben der Souveränität der Einzelstaaten annimmt, und zwar nur als Ausnahme, während die Kantonalsouveränität die Regel bilde; hiefür beruft er sich namentlich auf Art. 3 der Schweizerischen Bundesverfassung [155]. Aber andererseits hat ihn die Vergleichung des Art. 2 der Bundesverfassung von 1848 mit dem Eingang des Bundesvertrags von 1815 überzeugt, dass Snell mit Recht einen weitgreifenden Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat

---

[153] Blumer (l. c. S. 142) betrachtet den Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat überhaupt als einen fliessenden und will auf eine weitläufige Erörterung jener Begriffe nicht eingehen, wenngleich er überzeugt ist, dass die Schweiz durch die Bundesverfassung von 1848 ebenso entschieden ein Bundesstaat geworden sei, wie sie vor 1798 ein blosser Staatenbund gewesen, und dass sie gegenwärtig, neben der Nordamerikanischen Union, die wissenschaftliche Idee eines Bundesstaates wohl am reinsten repräsentire. Ein anderer Bearbeiter des gegenwärtigen Schweizerischen Bundesstaatsrechts hat sogar von der Unterscheidung zwischen Staatenbund und Bundesstaat gänzlich abgesehen, weil dieselbe zu sehr Sache der Abstraktion sei und für das positive Recht kein Resultat ergebe (Simon Kaiser, Schweizerisches Staatsrecht, Drittes Buch, St. Gallen 1860, S. 17).

[154] S. 142.

[155] S. 145—146.

in der verschiedenen Ausdehnung des Bundeszwecks gesehen habe: der Staatenbund sei beschränkt auf die äusseren Staatszwecke, während der Bundesstaat auch wichtige Zweige des innern Staatslebens in seinen Bereich ziehe[156]. Endlich ist er mit Snell einverstanden darüber, dass der Staatenbund auf einem Vertrage der Gliederstaaten unter einander beruhe, der Bundesstaat dagegen auf einer Verfassung, welche von der gesammten Nation in ihrer Mehrheit angenommen sei; nur hält er, im Hinblick auf die Entstehung und den Eingang so wie auf die Revisionsartikel der Schweizerischen Bundesverfassung von 1848, ein Zusammenwirken der Mehrheit der Kantone und der Mehrheit des Gesammtvolkes für indicirt. Eine principielle Ausschliessung der Kantone von der Leitung der Bundesangelegenheiten liegt ihm durchaus fern[157]; ebenso wenig verlangt er eine völlige sachliche Scheidung des Wirkungskreises der Gesammtheit und desjenigen der Kantone[158]; dagegen statuirt er eine Unterordnung der Glieder unter das Ganze[159].

Wie aus unserer Darlegung erhellt, kann Blumer trotz

---

156 S. 143—144.

157 Dies zeigen seine einleitenden Betrachtungen über die Bundesversammlung und seine Erörterungen über den Ständerath (Bd. 2, S. 1—7 und S. 15—19). Er missbilligt freilich, dass die Bundesverfassung die Bestimmung über Wahlart und Amtsdauer der Ständerathsmitglieder völlig den einzelnen Kantonen überlassen, den Ständerath allzu sehr als Nachfolger der alten Tagsatzung behandelt habe; aber er findet es doch zweckmässig, durch andere Einrichtungen dafür zu sorgen, dass die Mitglieder des Ständeraths ihren Vollmachtgebern gegenüber keine allzu freie Stellung einnehmen, und erachtet es der Bestimmung des Ständeraths für vorzugsweise entsprechend, „wenn sich in ihm diejenigen Kenntnisse und Erfahrungen vorfinden, welche nur durch die Theilnahme an einer kantonalen Verwaltung erworben werden können" (L. c. S. 18).

158 Insbesondere hebt er hervor, dass selbst die Militärhoheit den Kantonen durch den Bund nicht völlig entzogen, wenn auch allerdings in sehr hohem Masse geschmälert worden sei (Bd. 1, S. 146).

159 Bd. 1, S. 146. Demgemäss bezeichnet er auch die Kantone als „halbsouveräne Gliederstaaten" (ib. S. 147).

seiner Annäherungen an Tocqueville nicht als Anhänger der Lehre von der Theilung der Gewalten im Bundesstaate gelten. Unlängst ist aber sogar in den Kämpfen um Revision der Schweizerischen Bundesverfassung ein hervorragender Staatsmann als schneidiger Gegner der herrschenden Lehre aufgetreten. Für die Bundesrevisionsbestrebungen, welche besonders seit dem Jahre 1870 sich so lebhaft in der Schweiz geltend gemacht und eine so tiefgreifende Bedeutung erlangt haben, sind im Ganzen zwar nur praktische Gesichtspunkte bestimmend gewesen[160]; doch hat die vorwiegend unitarische Richtung, in welcher dieselben sich bewegten, einen dem Fortschritt geneigten, mit dieser Richtung dagegen nicht einverstandenen Staatsmann zu einer Begründung seines abweichenden politischen Standpunkts aus dem Wesen des Bundesstaats veranlasst. Dubs[161] wünscht eine Kräftigung der Bundesgewalt, aber nicht in dem Sinne der Umbildung des Bundesstaats in den Einheitsstaat durch Abtödtung der Kraft und Selbständigkeit der Kantone, sondern im Sinne der naturgemässen Ausbildung des Bundesstaates, so dass Bund und Kantone sich gleichmässig fortentwickeln[162]. Dieses Ziel ist, wie er richtig erkannt hat, zu erreichen nur durch ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen[163]. Soll aber ein solches stattfinden, dann ist die Annahme, dass im Bundesstaate Centralgewalt und Einzelstaatsgewalten völlig getrennte Zuständigkeitssphären haben müssen, unhaltbar. Mit grossem Nachdruck polemisirt daher Dubs

---

[160] Ursprung und Verlauf der Revisionsbewegung bis zum Frühjahr 1871 sind kurz dargestellt in der Einleitung zu dem „Protokoll über die Verhandlungen der im Juli 1870 mit Vorberathung der Revision der Bundesverfassung v. 12. Sept. 1848 beauftragten Kommission des schweizerischen Nationalraths“ (Bern 1871).

[161] Zur Verständigung über die Bundesrevision, Zürich 1871 (anonym erschienen).

[162] s. namentlich das Vorwort (S. 3—8) und das Schlusswort (S. 109—115).

[163] S. 7, S. 112—13.

gegen die frühere „Mode zu behaupten, dass der Bundesstaat und der Einzelnstaat zur Verhütung von Kollisionen auf ganz getrennte Gebiete angewiesen werden sollten"; entrüstet ruft er aus: „Die beiden Souveränetäten hätten also zwar Wohnung im gleichen Hause, aber in abgesonderten Zimmern mit scharf geschiedenen Feuermauern bis zum Giebel!"[164] In dieser Doktrin, hebt er mit überraschendem Scharfblick hervor, spuke noch der alte Geist des Staatenbundes, der Vereinigung zu ganz beschränkten Zwecken; der Bundesstaat sei ein anderes Wesen, er umfasse die Bundesglieder voll und ganz; er bilde zusammen mit ihnen eine höhere organische Einheit[165]. Im Gegensatz zur „alten" Doktrin will Dubs aus diesem Princip sogar den umgekehrten Satz ableiten, dass der Bund in allen Gebieten des Staatswesens berechtigt werden solle, ohne aber die Kantone aus irgendeinem wesentlichen Gebiet, welches sie bis jetzt beherrscht hätten, verdrängen zu dürfen[166]. Als dringendes praktisches Bedürfniss erscheint ihm insbesondere, dass der Bund autorisirt werde, im Innern überall unterstützend mitzuwirken, wo es gelte, Interessen von allgemeiner Bedeutung, für deren Befriedigung die Kantonalkraft nicht ausreiche, zu fördern oder schädliche Einwirkungen abzuhalten[167]; für die praktische Ungefährlichkeit und hohe Erspriesslichkeit dieses Systems beruft er sich insbesondere auf die überaus günstigen Erfolge, welche Art. 21 der Schweizerischen Bundesverfassung über die

---

164 S. 32, vgl. auch S. 112—13. — Auffallend ist, dass Dubs die Theorie von der sachlichen Trennung der beiden Souveränitäten als eine bereits überwundene zu betrachten scheint.

165 S. 112.

166 S. 112.

167 S. 33—39, vgl. S. 113. — In den auswärtigen Beziehungen soll dagegen auch nach Dubs' Ansicht der Bundesstaat „als Einheitsstaat handeln", daher den Kantonen das Vertragsrecht und Correspondenzrecht entzogen werden (S. 9—10).

Errichtnng von öffentlichen Werken mit Unterstützung des Bundes während der letzten 20 Jahre bewirkt habe[168]. Dagegen die grösste Gefahr für den Fortbestand des Bundesstaates sieht er in der gänzlichen Centralisation des Militärwesens[169]; dem militärischen Einheitsstaat folge nothwendigerweise der politische Einheitsstaat; wolle die Schweiz ein Bundesstaat bleiben und wollten die Kantone ihre „Souveränetät" bewahren, so könnten letztere zu keiner Zeit darauf verzichten, ihr kantonales Militärwesen zu erhalten; das Natürliche sei auch hier das Zusammenwirken von Bund und Kantonen; bei Anerkennung dieses Grundsatzes könne dem Bunde ein kräftiges Oberaufsichtsrecht gewährt werden[170]. Neben der Erhaltung der „schützenden Waffe" gilt ihm als zweites unumgängliches Erforderniss für die Fortdauer des Bundesstaats das Votum der Kantone in allen Fragen, welche an die höchste Instanz der Souveränität selbst gebracht werden[171]; mit dem Beschluss des Ständeraths könne man sich bei souveränen Entscheidungen nicht begnügen, weil dessen Mitglieder nicht von Instruktionen abhängen und also den kantonalen Willen nicht sicher zum Ausdruck bringen[172]. — Nicht neben einander, sondern mit einander und in einander sollen Bund und Kantone bestehen; die alten Gegensätze der Nationalität und Kantonalität sollen sich nicht zerstören, sondern in der höhern Einheit des Zusammenwirkens sich

---

168 S. 32 u. S. 113. Insbesondere glaubt er, nach den Erfahrungen auf Grund des Art. 21 annehmen zu dürfen, dass die gemeinsame Aktion des Bundes und der Kantone auf dem gleichen Gebiete keine Confusion in den Competenzverhältnissen herbeiführen werde, sondern dass gewissermassen „natürliche Gränzen" entstehen würden.

169 S. 22—25.

170 S. 30. Die nähere Abgränzung soll hier durch Gesetz erfolgen (S. 22).

171 S. 102, vgl. S. 111.

172 S. 100—102.

versöhnen[173]: das sind die leitenden Ideen der Schrift von Dubs, welchen dieselbe freilich gemäss ihrer praktisch politischen Tendenz keine zusammenhängende wissenschaftliche Begründung und nur eine fragmentarische Ausführung gegeben hat.

§ 12.

F. Neue Veränderungen der Lehre mit Rücksicht auf den Norddeutschen Bund und das gegenwärtige Deutsche Reich.

I. Wie die bisherigen Umgestaltungen der Deutschen Gesammtverfassung seit dem Westphälischen Frieden wesentlich bestimmend gewesen waren für die Entstehung und Entwickelung der Lehre vom Bundesstaate, so musste ganz besonders die im Jahre 1866 begonnene, seit dem Anfang des Jahres 1871 zum Abschluss gelangte grossartige nationale Neubildung einen massgebenden Einfluss auf die bundesstaatliche Theorie ausüben. In der That ist unverkennbar während der letzten Jahre gerade durch die neue Deutsche Gesammtordnung in den theoretischen Ansichten über den Bundesstaat ein neuer Umwandlungsprocess hervorgerufen worden, welcher freilich noch nicht zu einem festen positiven Ergebniss geführt hat, sondern noch den Charakter eines Gährungsprocesses trägt, ja nach manchen Symptomen als Auflösungsprocess betrachtet werden könnte.

Von vorn herein befand sich die Theorie gegenüber dem neuen Gemeinwesen in schwieriger Stellung. Nicht, wie in den Jahren 1848 und 1849, waren die Gelehrten vorzugsweise berufen worden, den neuen Verfassungsbau zu errichten; nicht waren, wie damals, die Grundlinien den Aufstellungen der Wissenschaft entnommen. Praktische Staatsmänner vielmehr hatten den Plan entworfen und wesentlich

173 S. 112 u. 113.

unverändert zur Geltung gebracht, und sie hatten in dieser Thätigkeit nur von klaren praktischen Bedürfnissen sich bestimmen lassen [1]; man darf wohl sogar annehmen, dass der leitende Staatsmann, aus dessen Geiste Stil und Eintheilung des neuen Gebäudes hervorgegangen sind, eine gewisse Freude darin gefunden hat, abzuweichen von allen hergebrachten theoretischen Schablonen und von allen Forderungen einer abstrakten Doktrin [2]. Dennoch hat die Wissenschaft alsbald die Frage sich vorlegen müssen nach der rechtlichen Natur der neuen, so tief in das Leben eingreifenden, politischen Schöpfung [3]. In der Antwort trat eine

---

[1] In diesem Sinne erklärte die Thronrede bei Eröffnung des s. g. constituirenden Norddeutschen Reichstags, die verbündeten Regierungen hätten sich verständigt „über eine Anzahl bestimmter und begränzter, aber praktisch bedeutsamer Einrichtungen, welche ebenso im Bereiche der unmittelbaren Möglichkeit wie des zweifellosen Bedürfnisses liegen." (Bezold, Materialien zur Deutschen Reichsverfassung Bd. 1 S. 72). Die Anträge von H. A. Zachariä, welche bezweckten, die Principien „der (wie H. v. Sybel ironisch sagte) in Göttingen ausgebildeten Theorie" vom Bundesstaate in der Norddeutschen Bundesverfassung zum Ausdruck zu bringen, wurden auch von der Majorität des Reichstags mit Gleichgültigkeit oder sogar mit Abneigung aufgenommen und fielen daher völlig zu Boden.

[2] Vgl. die Aeusserung R. v. Mohl's, Das deutsche Reichsstaatsrecht, S. 5: „Endlich darf nicht ausser Augen gesetzt werden, dass der gewaltige Staatsmann, von dessen Willen und Kraft so Vieles schliesslich abhing, nichts weniger als ein schulgerechter Theoretiker sondern ein Mann der That und ein scharfsinnigster Beobachter des je zunächst Möglichen und Nothwendigen ist, und dass Manches positiv und negativ nach seiner Persönlichkeit zugeschnitten wurde, was einem weniger kräftigen und anerkannten Nachfolger nicht recht passen mag." Mit Recht hebt aber Mohl andererseits hervor, dass auch diese Schöpfung dem Einfluss der allgemeinen geistigen Atmosphäre, in welcher sie entstand, sich nicht entziehen konnte, und dass sie weitverbreiteten Anschauungen und Forderungen Rechnung tragen musste, um Sympathieen im ganzen Volke zu gewinnen.

[3] Ueber die Bedeutung der Frage nach dem rechtlichen Grundgedanken einer staatlichen Gestaltung und insbesondere auch des neuen Deutschen Reiches finden sich treffliche Bemerkungen bei Mohl a. a. O., S. 1—7, 27—28.

grässere principielle Uebereinstimmung der Meinungen hervor, als man angesicht der bedeutenden Schwierigkeiten des Problems zunächst hätte erwarten sollen. Mit verhältnissmässig wenigen Ausnahmen bekundeten die zahlreichen Vertreter der Deutschen Staatsrechtswissenschaft, welche das juristische Wesen des Norddeutschen Bundes zu erfassen und zu bezeichnen suchten, übereinstimmend die Ansicht, dass derselbe den Grundcharakter eines Bundesstaates habe, und noch allgemeiner ist diese Ansicht für das durch Erweiterung des Norddeutschen Bundes mit vorzugsweise föderativer Modifikation seiner Verfassung neubegründete Deutsche Reich durchgedrungen[4]. Der natürliche Wunsch, das langersehnte Ideal

[4] Eine ziemlich vollständige Aufzählung derjenigen Schriftsteller, welche den Norddeutschen Bund, beziehungsweise das Deutsche Reich für einen Bundesstaat erklärt haben, giebt G. Meyer in seinen „Staatsrechtlichen Erörterungen über die Deutsche Reichsverfassung" S. 81 N. 2. Hinzuzufügen sind insbesondere: Böhlau (Competenz-Competenz?, S. 42—43), H. A. Zachariä (Die Verfassungs-Aenderung nach Artikel 78, S. 17—20, jedoch mit einigen Vorbehalten) und Adolph Wagner (in v. Holtzendorff's Jahrbuch des Deutschen Reichs, Bd. 1, S. 581—83); ferner aus neuester Zeit Westerkamp (Ueber die Reichsverfassung, passim, z. B. S. 24, 31, 97, 155, 165 ff.), R. v. Mohl (Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl., in den Anmerkungen zu § 49, und Deutsches Reichsstaatsrecht, bes. S. 26 bis 37) und v. Holtzendorff (Encyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. 1, 2. Aufl., S. 806), welcher letzte Rechtslehrer früher (Encyklop. d. R., 1. Aufl. Bd. 1, S. 648) den Norddeutschen Bund als eine durchaus eigenthümliche, von allen bisherigen theoretischen Aufstellungen abweichende Staatsgestaltung bezeichnet hatte. — Für einen blossen Staatenbund haben nur vereinzelte Stimmen den Norddeutschen Bund unmittelbar nach seiner Entstehung erklärt: so Hiersemenzel (Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Bd. 1, S. 34 Anm. 1) und v. Treitschke (Preussische Jahrbücher, Bd. 19, S. 723). Zuweilen ist auch während der Zeit des Norddeutschen Bundes die Ansicht hervorgetreten, dass die neue Gesammtverfassung gar keinen einheitlichen Grundcharakter trage, sondern eine Mischung verschiedenartiger Formen enthalte: so fand der Verfasser der interessanten Schrift „Die Competenz des Norddeutschen Bundes aus Artikel 78 der Bundesverfassung" (Berlin 1870), der selbst Mitglied des

eines Deutschen Bundesstaats in der neuen Gestaltung verwirklicht zu finden, hat zu diesem Resultat wohl nicht wenig beigetragen[5]; jedoch auch der starke Gegensatz derselben gegenüber der beseitigten staatenbündischen Ordnung und hinwieder die vielfache Uebereinstimmung mit den anerkannt bundesstaatlichen Verfassungen Nordamerika's und der Schweiz so wie mit den früher für Deutschland aufgestellten Bundesstaatsprojekten waren geeignet, auf den richtigen Weg zu führen. Andererseits freilich zeigte die neue Bundesverfassung nicht nur mannichfache erhebliche Differenzen gegenüber diesen bundesstaatlichen Ordnungen, sondern enthielt noch viel weitergehende augenfällige Abweichungen von der herrschenden Lehre über Begriff und Erfordernisse des Bundesstaats, wie sie namentlich aus einer einseitigen Auffassung und Construktion der Nordamerikanischen Bundeseinrichtungen unter Mithülfe einer in Deutschland durch das Misslingen der Bewegung von 1848 hervorgerufenen politischen Strömung sich gebildet hatte[6]. Für die grosse Mehrzahl der Deutschen Publicisten, welche die Theorie von der Theilung der Gewalten im Bundes-

---

constituirenden Reichstags gewesen war, in dem neuen Gemeinwesen einheitsstaatliche und bundesstaatliche Eigenschaften neben einander (l. c. S. 119, vgl. auch S. 16—17 und S. 81); während Bluntschli (Allgemeines Staatsrecht, 4. Aufl.', Bd. 1, S. 246 und Modernes Völkerrecht, Art. 70) in demselben Merkmale der drei verschiedenen Grundformen, des Staatenbundes, des Bundesstaates und des Staatenreiches, jedoch mit überwiegender Tendenz zum Staatenreiche, vereinigt sah. — Gegenwärtig darf die Ueberzeugung, dass das neue Deutsche Reich seinem Grundcharakter nach ein Bundesstaat ist, als sententia communis aller Derjenigen betrachtet werden, welche überhaupt den Bundesstaatsbegriff festhalten. Die jüngst in die Oeffentlichkeit getretenen abweichenden Auffassungen v. Held's und Seydel's beruhen eben auf principieller Verwerfung dieses Begriffs (s. unten III).

[5] Auf den Einfluss dieses Moments hat schon die Schrift „Die Competenz des Norddeutschen Bundes aus Art. 78“, S. 17 besonders hingewiesen.

[6] S. oben §§ 8—10.

staate in der von Waitz gegebenen Ausprägung oder in verwandter Fassung ihren Betrachtungen zu Grunde legte und doch das neue Gemeinwesen unter den Begriff des Bundesstaats einreihen wollte, gab es nur zwei Möglichkeiten, jene Abweichungen des neuen Bundesstaats von den theoretischen Sätzen wissenschaftlich sich zurechtzulegen: entweder mussten sie dieselben für begriffswidrige, wenn auch den juristischen Grundtypus nicht aufhebende, Singularitäten erklären; oder sie mussten aus denselben Veranlassung nehmen, die Theorie selbst zu modificiren. Beide Wege wurden beschritten, von den verschiedenen Schriftstellern allerdings in sehr verschiedenem Masse. Zum Theil begnügte man sich damit, theoretisch anstössige Bestimmungen der vorliegenden Ordnung auf Grund der als feststehend angenommenen, respektive neu bekräftigten Doktrin als irreguläre, principwidrige zu bezeichnen[7]. In Betreff mehrerer wichtiger Punkte aber führte der Widerspruch zwischen den neuen Satzungen und den Consequenzen der herrschenden Lehre überwiegend dahin, die letzteren als unhaltbar aufzugeben oder mindestens eine weitere, auch der neuen Erscheinung entsprechende Fassung an die Stelle der bisherigen zu setzen: bald war es die Erkenntniss oder Empfindung des naturgemässen Verhältnisses, bald die Nachwirkung älterer, immer in theilweiser Geltung gebliebener Auffassung, in gewissem Um-

---

[7] Beispiele s. unten II, 2—4, insbes. Note 31 (vgl. auch 33), 58 u. 59, 72 u. 73. — Mit grosser Entschiedenheit hat R. v. Mohl diesen Standpunkt auch gegenüber dem fortdauernden Gesandtschaftsrecht der Deutschen Einzelstaaten geltend gemacht (Encykl. d. Staatsw. § 49 N. 4, § 58 N. 1 u. 2; Deutsches Reichsstaatsrecht, S. 306—7), über welches die meisten Bearbeiter des neuen Deutschen Staatsrechts leicht hinweggegangen sind (vgl. z. B. G. Meyer, Norddeutsches Bundesrecht, S. 52, und Staatsrechtl. Erörter. S. 33; v. Rönne, Das Verfassungs-Recht des D. Reiches S. 58—59; Westerkamp, Ueber d. Reichsverfassung S. 49—51. Auch die Bedenken Thudichum's, Verfassungsrecht des Nordd. Bundes S. 246—48, sind vorwiegend politischer Natur).

fange auch richtigere Einsicht in die Bestimmungen der fremden Bundesstaatsrechte, wodurch das Abgehen von der Waitzischen Lehre entschieden wurde. Bei einzelnen Schriftstellern haben diese Modifikationen der herrschenden Theorie eine solche Ausdehnung und Bedeutung erlangt, dass dadurch der Begriff des Bundesstaates beinahe sich verflüchtigt hat. Endlich hat sogar der Inhalt der neuen Deutschen Gesammtverfassung Anlass und Material geboten für Versuche, mit der Lehre von der Theilung der Souveränität im Bundesstaate den Bundesstaatsbegriff überhaupt principiell zu bekämpfen und zu verwerfen.

II. Vier einzelne Fragen sind es insbesondere, hinsichtlich welcher eine von der Waitzischen Theorie mehr oder weniger abweichende Auffassung in den Schriften über das neue Deutsche Gesammtstaatsrecht und auf Grund desselben sich geltend gemacht hat: die Unterordnung der Partikularstaaten unter die Centralgewalt innerhalb der Zuständigkeitssphäre der letzteren; die Befugniss der Centralgewalt, selbst den Kreis ihrer Competenz zu erweitern; die Unabhängigkeit der Centralgewalt von den Einzelstaaten in Bezug auf Ausführung und äussere Mittel; endlich die Betheiligung der Einzelstaaten an der Bildung des Gesammtwillens. Sowohl das Postulat der Selbständigkeit der Einzelstaaten als dasjenige der Selbständigkeit des Gesammtstaats wurde demnach in den wesentlichen Beziehungen Gegenstand der Controverse.

1. Mit grösster Entschiedenheit hatte Waitz jegliche Unterordnung der Einzelstaaten unter die Centralgewalt als dem Begriff des Bundesstaats durchaus widersprechend verworfen, die völlige Nebenordnung der beiden Gewalten verfochten[8]. Andererseits aber hatten nicht nur diejenigen Deutschen Staatsrechtslehrer, welche überhaupt der früheren reichsrechtlichen Doktrin der Hauptsache

---

[8] S. oben § 10, bes. Anm. 9 und 19.

nach treu blieben[9], sondern auch solche, welche der Waitzischen Auffassung näher standen, eine Unterordnung der Einzelstaaten unter die Gesammtstaatsgewalt als zum Wesen des Bundesstaats gehörig festgehalten[10]. In der Norddeutschen Bundesverfassung, beziehungsweise gegenwärtigen Deutschen Reichsverfassung ist nun eine Suprematie der Centralgewalt über die Gliederstaaten unverkennbar ausgesprochen namentlich durch die Bestimmung (Art. 2), dass die Bundes-(Reichs-)Gesetze den Landesgesetzen vorgehen; durch die Statuirung einer Beaufsichtigung von Seiten des Bundes(Reiches) für alle der Gesetzgebung desselben unterliegenden Gegenstände (Art. 4); durch die Zulassung einer Exekution gegen Bundesglieder, welche ihre verfassungsmässigen Bundespflichten nicht erfüllen (Art. 19)[11]. Für die Bearbeiter des neuen Deutschen Verfassungsrechts war somit zwiefache Veranlassung gegeben, den auf die neue Gesammtordnung anzuwendenden Bundesstaatsbegriff dergestalt zu wenden, dass eine Subordination der Einzelstaaten unter die Centralgewalt darin enthalten war. In der That haben sie fast sämmtlich[12] mit grösserer oder geringerer Bestimmtheit anerkannt, dass die Centralgewalt innerhalb ihrer Zuständigkeit nicht allein den einzelnen Bürgern, sondern auch den Einzelstaaten, wenigstens in gewissen Beziehungen, zu gebieten habe[13]. Dass man mit dieser

---

9 § 11, IV, 1.

10 S. namentlich in Betreff Pözl's und H. A. Zachariä's oben § 11, III, 1 u. 2.

11 Von Bedeutung in dieser Hinsicht sind auch die Artikel 76 und 77 der R. V.; ferner die Bestimmungen über das Finanzwesen und das Kriegswesen des Reiches (s. unten 3).

12 Eine Ausnahme bildet namentlich Gerber (Grundzüge des Deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., S. 240).

13 S. z. B. v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Nordd. Bundes, S. 2 vgl. mit S. 53—54 und S. 64; Thudichum a. a. O. S. 53; H. A. Zachariä a. a. O. S. 19, 21, 23; v. Rönne, Das Verfassungsrecht des Deutschen Reichs, S. 30—32, bes. S. 30 N. 2; v. Holtzendorff a. a. O., 2. Aufl. S. 792—93 (insbes. S. 792

Annahme in einen entschiedenen Gegensatz zu der Theorie von Waitz trete, scheint man freilich nicht bemerkt zu haben[14]; auch eine etwas nähere Begründung und Ausführung derselben finden wir nur bei zwei Schriftstellern, und zwar mit Hervorhebung sehr verschiedener Momente. G. Meyer in seinem Norddeutschen Bundesrecht[15] hat geltend gemacht, dass wenn die Bundesgewalt im Bundesstaate die einzelnen Bundesangehörigen direkt verpflichten könne, damit doch eine Verpflichtung der Einzelstaatsgewalten nach bestimmten Richtungen hin nicht ausgeschlossen sei; eine solche werde sogar, um die Zwecke des Bundes zu realisiren, „fast regelmässig“ nothwendig sein; sowohl die Nordamerikanische als die Schweizerische als die Deutsche Reichsverfassung[16] hätten den Staatsgewalten der Einzelstaaten die Verpflichtung auferlegt, ihren Angehörigen gewisse Rechte zu gewähren, hätten eine bestimmte Verfassungsform für die Einzelstaaten vorgeschrieben, verlangten endlich von denselben Leistungen für das Bundesheer und

---

a. E.: „Die Hauptsache bleibt: im Bundesstaat concurriren Bundes- und Landesgesetzgebung selbstverständlich unter Ausschliessung oder Unterordnung der letzteren in allen Bundessachen“); ganz vornehmlich aber G. Meyer und Mohl an den sogleich näher anzuführenden Stellen.

[14] Sehr charakteristisch in dieser Beziehung ist, dass die Schrift „Das Bundesstaatsrecht der Nordamerikanischen Union, der Schweiz und des Norddeutschen Bundes, zusammengestellt von einem Juristen“ (München 1868), obgleich sie die Theorie von der Theilung der Gewalten im Bundesstaate ganz in der Waitzischen Fassung wiederholt und insbesondere auch erklärt, dass die Einzelstaaten nicht Unterthanen des Bundesstaats seien, doch die Definition voraussendet: „Es ist der Bundesstaat nicht ein durch einen völkerrechtlichen Verband gebildeter Staatenverein, sondern ein wirklicher Staat, indem über den Einzelstaaten ein Gesammtstaat steht.“

[15] S. 22—23. (Vgl. auch die Aufzählung der »Pflichten“ der Norddeutschen Einzelstaaten gegenüber der Bundesgewalt ebendas. S. 116—17.) — In die kürzeren „Staatsrechtlichen Erörterungen“ desselben Autors ist diese Auseinandersetzung nicht übergegangen.

[16] Damit ist wohl die von der Frankfurter Nationalversammlung beschlossene Reichsverfassung gemeint.

für die Bundesfinanzen[17]. In bestimmtester Weise hat Mohl betont, dass das Recht des Bundes, in seinem Kreise, das höhere, sein Wille der entscheidende, vorgehende sei, der Bund also insoweit die Souveränität auch über die Gliederstaaten habe[18]; über die Normen der neuen Reichsverfassung hinausgehend, hat er den principiellen Satz aufgestellt, dass die Oberhoheit des Reiches einzutreten habe, wenn die Handlung eines Einzelstaates mittelbar dem Wesen oder dem Wohle des Reiches schädlich wäre[19]; dagegen hält er es für unvereinbar mit der Natur eines Bundesstaates, wenn die Reichsgewalt eine oberste Instanz für Gesetzgebung und Verwaltung der Einzelstaaten überhaupt bildete, da hiedurch die begriffsmässig nothwendige Theilung der Souveränität aufgehoben würde[20].

2. Die Frage, ob im Bundesstaate die Centralgewalt selbst den Kreis der ihr verfassungsmässig zugewiesenen Funktionen zu erweitern befugt sei oder ob eine solche Erweiterung nur auf dem Wege vertragsmässiger Uebereinkunft

---

[17] Wenn Meyer (Nordd. Bundesr. S. 5; Staatsr. Erört. S. 5—6 u. S. 10) sogar das Wesen eines Bundes darin findet, dass mehrere politische Gemeinwesen zu einem grösseren Organismus zusammentreten und diesem eine gewisse Herrschaft über sich einräumen, so zeigt doch seine weitere Darlegung, dass er auch die gänzliche Entziehung gewisser Gebiete des staatlichen Lebens, welche unmittelbar von der Gesammtheit selbst wahrgenommen werden sollen, als Unterordnung unter eine „Herrschaft“ auffasst.

[18] Deutsches Reichsstaatsrecht S. 30, vgl. auch Encykl. d. Staatsw. S. 367—68.

[19] D. Reichsstaatsr. S. 75—79, vgl. auch S. 174 ff. u. S. 196 ff. Speciell auf dem Gebiete des Gewerbes, Handels und Verkehrs unterscheidet Mohl in der Encykl. S. 370 Anstalten, in welchen die Bundesgewalt ausschliesslich und unmittelbar zu handeln hat; solche, „bei welchen ihr nur ein Oberaufsichtsrecht zur Fernehaltung von unzuträglichen und zwecklosen Verschiedenheiten, Hindernissen oder stumpfen Zögerungen zukommt oder obliegt“; endlich solche, welche den Einzelstaaten füglich allein überlassen bleiben.

[20] D. Reichsstaatsr. S. 77.

der Einzelstaaten erfolgen könne, war, ungeachtet ihrer für die richtige Construktion des Bundesstaats massgebenden Bedeutung[21], vor dem Jahre 1866 von der Deutschen Wissenschaft nur selten berührt[22], niemals genauer untersucht worden. Nachdem aber ein Deutscher Bundesstaat mit verfassungsmässiger Competenzabgränzung in das Leben getreten war, hat sich bald die theoretische Betrachtung dieser Frage in hohem Masse zugewendet[23]. Die in der Norddeutschen Bundesverfassung gegebene Competenzbestimmung entbehrte zum Theil der formellen Schärfe und Präcision, zum Theil genügte sie inhaltlich nicht dem mächtig in der Nation sich regenden, aber auf noch starke partikularistische Widerstandskräfte stossenden Einheitsdrange: so wurde es in Betreff einer wichtigen neuen Institution zweifelhaft und streitig, ob deren Begründung durch die verfassungsmässige Zuständigkeit der Bundesgewalt sich rechtfertige oder eine Verfassungsänderung enthalte[24], während in

---

[21] S. darüber den dogmatischen Theil unserer Untersuchung, bes. §§ 19, 20, 27.

[22] S. namentlich die oben § 8 N. 68 u. § 11 N. 68 citirten Aeusserungen Stahl's und H. A. Zachariä's.

[23] Literaturnachweise bei Meyer, Staatsrechtl. Erört. S. 74 N. 2, S. 78 N. 1, und v. Rönne, Verfassungsrecht des D. Reiches S. 51 N. 5.

[24] Die Einsetzung des Bundesoberhandelsgerichts enthielt keine Competenzerweiterung (beziehungsweise Competenzüberschreitung), wenn man annehmen darf, dass die Bundesgewalt vermöge des Rechts der Gesetzgebung und Beaufsichtigung über einen Gegenstand auch befugt ist, sich selbst Gerichtsbarkeit auf dem betreffenden Gebiete beizulegen. Für diese Ansicht hat sich insbes. die Preussische Staatsregierung bei Berathung des bekannten Antrags des Grafen Lippe ausgesprochen, ferner G. Beseler in den Preussischen Jahrbüchern Bd. 28 S. 191, und G. Meyer, Staatsrechtl. Erörter. S. 79 N. 1; von der entgegengesetzten Auffassung ging der Lippe'sche Antrag aus, und derselben stimmten zu H. A. Zachariä a. a. O. S. 45; Thudichum, Verfassungsr. d. Nordd. B. S. 243; Baehr in den Preussischen Jahrbüchern Bd. 28 S. 79; (vgl. auch Seydel, Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich S. 261).

anderer Beziehung eine unzweifelhafte, tief eingreifende Ausdehnung der Bundeszuständigkeit eifrig verlangt, doch auch von manchen Seiten bekämpft wurde[25]. Von grösster praktischer Tragweite war natürlich in dem Streite der Meinungen und Parteien die Rechtsfrage, ob die Bundesorgane selbst, wenn auch nur auf dem erschwerten Wege der Verfassungsänderung, der Gesammtheit neue Funktionen beilegen dürften, oder ob zu jeder Competenzerweiterung ein neuer Grundvertrag, also Einstimmigkeit der Regierungen und Zustimmung der Volksvertretungen sämmtlicher Einzelstaaten, erfordert werde[26]; diese Frage aber musste um so mehr aus dem Wesen des Norddeutschen Bundes und des Bundesstaates überhaupt beantwortet werden, als die Norddeutsche Bundesverfassung keine ausdrückliche Entscheidung an die Hand gab und als in den Vorberathungen schon sehr entgegengesetzte Ansichten über diesen Punkt sich geltend gemacht hatten[27].

Besonders diejenigen Schriftsteller, welche der Norddeutschen Bundesgewalt das Recht der Competenzerweiterung absprechen zu müssen glaubten, suchten dieser wenigstens durch den Wortlaut der Bundesverfassung schwer zu rechtfertigenden Ansicht[28] durch Berufung auf

---

[25] Ueber die Verhandlungen und Beschlüsse, welche der von Miquel und Lasker in der Reichstags-Session des Jahres 1869 gestellte Antrag, die Competenz der Bundesgesetzgebung auf das gesammte bürgerliche Recht und die Gerichts-Organisation auszudehnen, hervorrief, giebt v. Rönne a. a. O. S. 47 Anm. 5 näheren Nachweis.

[26] Die parlamentarischen Debatten, welche über diese „Principienfrage" aus Anlass des Antrags Miquel-Lasker, resp. des Antrags des Grafen Lippe stattfanden, hat v. Rönne a. a. O. S. 55 Anm. 4, S. 56 Anm. 1 u. 2 resümirt.

[27] Die betreffenden Verhandlungen im konstituirenden Norddeutschen Reichstage so wie die viel citirten Aeusserungen der Berichterstatter über die Bundesverfassung in den beiden Häusern des Preussischen Landtags s. bei H. A. Zachariä a. a. O. S. 24 ff., S. 38—39 und v. Rönne a. a. O. S. 54—55.

[28] Da Art. 78 der Bundesverfassung ganz allgemein festsetzte, dass

die Natur des Bundesstaats eine sichere Unterlage zu geben. Bei Waitz fand sich zwar keine hiezu dienliche specielle Aeusserung; aber unleugbar lag es in der Consequenz des Waitzischen Systems und überhaupt der Lehre von der Theilung der Souveränität im Bundesstaate, dass der Centralgewalt kein Recht der Competenzerweiterung zustehen dürfe, da ein solches eine alle Gegenstände des Staatslebens principiell umfassende Gewalt des Gesammtstaats zur nothwendigen Voraussetzung hat und den Einzelstaaten nur eine durch das Ermessen der Centralgewalt bedingte Selbständigkeit und Zuständigkeit sogar auf den ihnen zunächst ausschliesslich vorbehaltenen Gebieten belässt. Mit dem Wesen des Bundesstaats, deducirten in diesem Sinne G. Meyer[29], Böhlau[30], H. A. Zachariä[31] übereinstimmend, wäre es unvereinbar, wenn Art. 78 der Bundesverfassung, wie die Gegner behaupteten, der Bundesgewalt die Befugniss zur Ausdehnung ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit eingeräumt hätte; denn nur der Einzelstaat habe unbeschränkte Competenz; dagegen

---

Veränderungen der Verfassung „im Wege der Gesetzgebung", nur mit dem besondern Erforderniss einer Zweidrittel-Majorität im Bundesrathe, erfolgen sollten.

[29] Nordd. Bundesrecht S. 54 ff., bes. S. 56 ff.

[30] In der anonym erschienenen Schrift „Competenz-Competenz? Erörterungen zu Artikel 78 der Verfassung des Norddeutschen Bundes", Leipzig 1869. Die juristische Hauptausführung findet sich S. 42—43.

[31] In der mehrfach angeführten Schrift „Die Verfassungs-Aenderung nach Artikel 78 der Norddeutschen Bundesverfassung" (Braunschweig 1869), bes. S. 20—24. — Seinen principiellen Standpunkt in dieser Frage scheint Zachariä auch später festgehalten zu haben, wenngleich er der Bundesgewalt, angesicht des Unfehlbarkeitsdogma, ein weitgehendes Recht der Nothwehr vindicirte, und zugab, dass Art. 78 der Reichsverfassung in seiner jetzigen Formulirung auch alle Competenzerweiterungen des Bundes, nur mit Ausschluss der im Artikel selbst gemachten Ausnahme, umfasse (s. seine Schrift „Zur Frage von der Reichscompetenz gegenüber dem Unfehlbarkeits-Dogma", Braunschw. 1871, bes. S, 53—55, und seine Aeusserung in den Gött. Gel. Anz. v. 1872, S. 184—185).

die Staatengemeinschaften hätten nur bestimmte ihnen überwiesene Aufgaben und Funktionen und daher ihre Competenzgränze, welche sie selbst, als Gemeinschaften, nicht erweitern könnten; sobald man der Bundesgewalt die Befugniss zuspräche, beliebig ihre Zuständigkeit und Thätigkeit auf jeden Gegenstand zu erstrecken, würde nicht mehr ein Bund, auch nicht ein Bundesstaat, sondern ein Einheitsstaat (höchstens mit einem dies) bestehen.

Dem Gewicht dieser Argumente vermochte selbst ein eifriger Verfechter der Competenz-Competenz des Norddeutschen Bundes sich nicht zu entziehen[32]: er machte wohl das vernünftige Bedürfniss geltend, den Faktoren der Bundesgewalt, die sich vorerst auf die präsenten grossen gemeinsamen Interessen der Nation beschränke, die Befugniss beizulegen, nach Zeit und Umständen die ursprünglich vereinbarte Rechtssphäre des Bundes und der Einzelstaaten zu verändern; aber er wagte nicht in Abrede zu stellen, dass eine solche Befugniss mit dem Schulbegriff des Bundesstaats unverträglich sei, und rechtfertigte deshalb ihr Vorhandensein im Norddeutschen Bunde durch den Hinweis auf die überhaupt in demselben vorliegende Mischung bundesstaatlicher und einheitsstaatlicher Momente[33].

Dagegen haben namentlich in der letzten Zeit mehrere Vertreter der seit den Versailler Verhandlungen und Verfassungsverträgen zur vorherrschenden Geltung gelangten Ansicht[34], dass das neue Deutsche Ge-

---

[32] „Die Competenz des Norddeutschen Bundes aus Artikel 78 der Bundesverfassung" (vgl. oben N. 4). — Diese Schrift ist hauptsächlich gegen Böhlau's „Competenz-Competenz?" gerichtet; ein Nachtrag wendet sich gegen Zachariä.

[33] A. a. O. S. 80 ff. (bes. S. 89), S. 119 ff.

[34] Von Bedeutung in dieser Beziehung waren und sind namentlich: die Entstehungsgeschichte des Zusatzes zu Art. 4 der Bundesverfassung, wodurch die Bundescompetenz auf Presse und Vereinswesen ausgedehnt wurde; die jetzige Fassung des Art. 78, und die vorangegangenen Verhandlungen über das von Bayern gegen Competenzerweiterungen geforderte Vetorecht (s. Meyer, Staatsrechtl. Erört. S. 76—78; v. Rönne

meinwesen auf dem Wege der Verfassungsänderung selbst seine Zuständigkeit erweitern könne, die Vereinbarkeit dieses Satzes mit dem Wesen des Bundesstaates behauptet oder sogar dessen Nothwendigkeit aus dem Wesen des Bundesstaats zu begründen gesucht. So stellt von Rönne zwar die allgemeine Richtigkeit der theoretischen Annahme, dass im Bundesstaate eine Erweiterung der Competenz nur durch einen neuen Bundesvertrag möglich sei, nicht in Frage[35]; doch, behauptet er, widerspreche es dem Begriff des Bundesstaats keineswegs, wenn, wie es in dem Norddeutschen Bunde, beziehungsweise dem neuen Deutschen Reiche, geschehen sei, ein Bundesorgan geschaffen werde, welchem für den Fall des Bedürfnisses einer Competenzerweiterung die Ermächtigung einer Vertretung des Willens der einzelnen Bundesglieder zustehen solle[36]. — Aehnlich hat G. Meyer, mit theilweiser Aufgebung seines früheren Standpunkts, in seinen staatsrechtlichen Erörterungen über die Deutsche Reichsverfassung sich ausgesprochen[37]: er hält freilich fest an der Ueberzeugung, dass Staatenverbindungen immer nur eine beschränkte Competenz haben können; aber er hat eingesehen, dass nach der Nordamerikanischen und der Schweizerischen Bundesverfassung und ebenso nach der neuen Deutschen Reichsverfassung Erweiterungen der Rechte der Bundesgewalt auf dem Wege der Verfassungsänderung statthaft sind[38]; dabei glaubt er allerdings den Unterschied zu finden, dass diese verfassungsgebende Gewalt in Nord-

---

a. a. O. S. 56—57; Thudichum in Holtzendorff's Jahrbuch S. 47 Anm. 3; Seydel, Commentar S. 263—65).

35 A. a. O. S. 52—53.

36 S. 54.

37 Es sind zu verbinden die verschiedenen Aeusserungen auf S. 6 bis 9, S. 74—76, S. 82.

38 Die Beschränkung durch die im Eingang der Reichsverfassung vertragsmässig sanktionirten Bundeszwecke hat, wie Meyer S. 69—70 hervorhebt, nur eine theoretische Bedeutung, weil unter dieselben alle überhaupt denkbaren politischen Aufgaben fallen.

amerika und in der Schweiz nicht identisch mit der Bundesgewalt, sondern vielmehr eine höhere, über der Bundesgewalt wie über den Einzelstaaten stehende Gewalt sei[39], wogegen im neuen Deutschen Reiche die Reichsgewalt selbst die Befugniss erhalten habe, auf dem Wege der Verfassungsänderung ihre Competenz zu erweitern; in beiden Erscheinungen sieht er jedoch nunmehr keine Abweichung von dem Begriffe des Bundesstaats, insofern der Sitz der Souveränität überhaupt nur für jeden concreten politischen Organismus besonders sich bestimmen lasse[40]. — Weit klarer und entschiedener hat L. Auerbach[41] ausgeführt, dass eine bundesstaatliche Verfassung zwar nur den zeitigen Bedürfnissen gemäss eine gemeinsame Gesetzgebung und Verwaltung anordnen werde, dass aber, während im Staatenbund die Vereinigung nur zu einzelnen gemeinsamen Zwecken bestehe, im Bundesstaate die Bundesgewalt nach allen Richtungen hin als „die kompetenteste Behörde des ganzen Bundesgebiets" anerkannt sein und demgemäss, kraft ihrer principiell alleinigen Souveränität, das Recht haben müsse, ihre eigenen Zuständigkeiten auf Kosten der Competenz der Einzelstaaten auszudehnen[42]; indem aber dieser Autor an-

---

[39] In der Schweiz werde diese verfassungsgebende Gewalt durch die Cantone und die Schweizerbürger, in Nordamerika durch den Congress bez. Verfassungsconvent und die Einzelstaaten „vertreten" (S. 8).

[40] Im Deutschen Reiche erscheint dem Verfasser (S. 82) als die souveräne Gewalt die Gesammtheit der verbündeten Deutschen Regierungen, repräsentirt durch den Bundesrath, wogegen den Einzelstaaten — abgesehen von den speciellen Exemtionen — nicht einmal mehr eine beschränkte Souveränität zukomme. Unklar bleibt, wie diese unbeschränkte Souveränität der Deutschen Bundesgewalt mit der beschränkten Competenz jedes Bundes theoretisch in Einklang gebracht werden soll.

[41] Leopold Auerbach, Das neue Deutsche Reich und seine Verfassung (Berlin 1871), S. 90—92.

[42] Wo die Anerkennung dieses Princips fehle, da existire keine durchweg bundesstaatliche Einigung, sondern zwei lückenhafte absolut

nimmt, dass hiedurch nicht nur principiell die Entwickelung zum Einheitsstaat für berechtigt erklärt werde, sondern auch thatsächlich, wenn keine Störungen eintreten, die Bundescompetenz allmählich in einer Weise sich ausdehnen werde, welche schliesslich zum Einheitsstaat führe, kommt er zu der Folgerung, den Bundesstaat überhaupt für ein blosses, durch eine Verfassung formulirtes Uebergangsstadium zu erklären[43]. — R. von Mohl endlich bezeichnet es gegenüber „enger technischer Auslegung" und „verkappten Sondergelüsten" als eine durch die Erfahrung sanktionirte grundsätzliche Nothwendigkeit, dass den Organen des Bundesstaates selbst das Recht zustehe, wenn auch unter erschwerenden Formen, die Gränzen ihrer Competenz auszudehnen[44]; gerade der im Deutschen Reiche anerkannte Grundsatz, dass Verfassungsänderungen durch Gesetz, nicht im Vertragswege also mit freier Zustimmung eines jeden einzelnen Mitgliedes, zu Stande kommen sollten, sei der unwiderlegliche Beweis einer staatlichen Einrichtung, weil in einem blossen Bundesverhältniss rechtlich undenkbar[45]. Wenn aber auch in diesen Sätzen der berühmte Publicist mit Auerbach

---

getrennte Staatsgewalten, welche den so geeinten Ländern keine dauernde Sicherheit bieten könnten (A. a. O. S. 91).

[43] A. a. O. S. 90—91. Auf die „sehr erschwerenden Umstände", von denen die Deutsche Reichsverfassung eine weitere Ausdehnung der aktuellen Zuständigkeit der Centralgewalt abhängig macht, weis't jedoch der Verfasser S. 92 hin.

[44] Encykl. der Staatsw. S. 367—68 nebst der dazu gehörigen Anm. 3 (S. 374). — Einigermassen in Widerspruch zu dieser ganz bestimmten principiellen Forderung steht die Aeusserung im „Deutschen Reichsstaatsrecht", S. 30: „Wie weit sich diese oberste Bundesgewalt sachlich erstreckt, ergiebt sich lediglich aus den Verabredungen bei der Gründung und, falls dieses als zulässig ausgesprochen ist, aus späteren gesetzlich zu Stande gekommenen Beschlüssen"; doch zeigen die in der folgenden Note anzuführenden Stellen des letzteren Werkes, dass von einer wirklichen Meinungsänderung Mohl's in Betreff dieser wichtigen Frage nicht die Rede sein kann.

[45] D. Reichsstaatsrecht S. 36 Note 1 und S. 61 N. 2.

völlig übereinstimmt, so stützt er doch dieselben keineswegs auf die Annahme, dass die Centralgewalt principiell alleinige Souveränität habe, da er vielmehr fortdauernd Theilung der Souveränität als ein Essentiale des Bundesstaats betrachtet[46]; auch zieht er aus denselben durchaus nicht die Consequenz, dass der Bundesstaat ein blosses verfassungsmässiges Uebergangsstadium bilde, sondern erklärt sogar Bestrebungen, den neuen Deutschen Bundesstaat sei es in einen Einheitsstaat sei es in einen Staatenbund zu verwandeln, angesicht des Eingangs der Reichsverfassung für verfassungswidrig[47].

3. Als unentbehrlich für die postulirte Unabhängigkeit des Gesammtstaats sowohl als der Einzelstaaten hatte Waitz hingestellt, dass die Gesetze der Centralgewalt nicht nur unmittelbar für die einzelnen Bürger verpflichtend sein, sondern auch ihre Ausführung durch die Centralgewalt allein erhalten müssten, und dass letztere die zur Erfüllung der Gesammtaufgaben erforderlichen Mittel gleichfalls selbständig besitzen müsse, nicht von den Einzelstaaten dieselben empfangen dürfe; lediglich in Betreff des Heerwesens hatte er Modifikationen des Princips zugegeben[48]. Die Norddeutsche Bundesverfassung hingegen und ihr folgend die neue Deutsche Reichsverfassung hat zwar die unmittelbar verbindliche Kraft der Bundes-(Reichs-)Gesetze scharf und bestimmt ausgesprochen[49], aber in Bezug auf die Ausführung dieser Gesetze so wie hinsichtlich der für die Thätigkeit der Centralgewalt erforderlichen äusseren Mittel ein gemischtes System zur Geltung gebracht. Der Centralgewalt ist im Allgemeinen als Correlat der Gesetzgebung

[46] S. unten Anm. 110.

[47] Diese Folgerung wird abgeleitet aus der Bestimmung, dass „der als Deutsches Reich geschlossene Bund" ein ewiger sein soll (Das Reichsstaatsrecht S. 46—47).

[48] S. oben § 10, III, 1 u. 2.

[49] Art. 2.

nur ein Recht der Oberaufsicht beigelegt[50]; in manchen Beziehungen hat sie unmittelbare Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse erhalten[51], in sehr geringem Umfange, trotz ausgedehnter Zuständigkeit auf dem Gebiet der Justizgesetzgebung, eigene Gerichtsbarkeit[52]; ausdrücklich ist den Einzelstaaten insbesondere die Erhebung und Verwaltung der Zölle und gemeinsamen Verbrauchssteuern, ebenso ein Antheil an der Post- und Telegraphenverwaltung vorbehalten[53]. Während ferner die Kriegsmarine völlig der Gesammtheit angehört[54], besteht für das Landheer im Gegentheil das Contingentsystem, wenn auch mit durchgreifender Wahrung einheitlicher Organisation und unbedingtem Verfügungsrecht der Centralgewalt[55]; endlich sind direkte finanzielle Einnahmequellen der Centralgewalt eröffnet, aber daneben zur Ergänzung Matrikularbeiträge der Einzelstaaten beibehalten[56].

Die Theorie wurde durch den Complex dieser Bestimmungen naturgemäss veranlasst, sich von Neuem die Frage vorzulegen, ob es in Wahrheit zum Wesen des Bundesstaats gehöre, dass die Centralgewalt innerhalb des gesammten Umfangs ihrer gesetzgeberischen Zuständigkeit und Wirksamkeit das Recht eigener Vollziehungsthätigkeit habe und übe, und dass sie auch in Bezug auf die Mittel

---

[50] Nordd. B. V. u. D. R. V. Art. 4 Abs. 1, Art. 17; R. V. Art. 7 Nr. 3. — Die Reichsverfassung hat jedoch dem Bundesrath auch grundsätzlich die Befugniss gegeben, die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu beschliessen: R. V. Art. 7 Nr. 2.

[51] S. die Zusammenstellung bei v. Rönne, S. 49.

[52] v. Rönne, S. 49—51; vgl. auch Westerkamp, S. 176—178.

[53] Art. 36 Abs. 1; Art. 50, Abs. 4 u. 5.

[54] Art. 53.

[55] Abschnitt XI u. Art. 4 Nr. 14 der Nordd. B. V. und der D. R. V. — Vgl. v. Rönne, S. 64—85, welcher aber die Fortdauer des Contingentsystems nicht genügend hervorhebt. Dagegen giebt Mohl, D. Reichsstaatsr. S. 179—182 eine kurze und treffende Charakteristik des Reichskriegswesens.

[56] Art. 70, vgl. mit Art. 4 Nr. 2.

ihrer Thätigkeit von den Einzelstaaten gänzlich unabhängig sei[57]. Die Antworten zeigen eine grosse Verschiedenheit und theilweise eine grosse Unsicherheit: zu der Erkenntniss, dass eben die Verbindung und Ausgleichung der entgegengesetzten Principien dem Doppelwesen des Bundesstaats conform sei, scheint Niemand gelangt zu sein. Auf der einen Seite vertritt Westerkamp, mit Berufung auf das Amerikanische Vorbild, entschieden den Grundsatz, dass in einem wohlorganisirten Bundesstaat die vollziehende, respektive richterliche Gewalt der Gesammtheit, gleiche Ausdehnung mit der gesetzgebenden haben müsse[58]: ebenso verwirft er die Matrikularbeiträge nicht nur wegen ihrer Unbilligkeit, sondern namentlich weil sie das Reich von den Staaten abhängig machten, während jede Regierung die Mittel ihrer Selbsterhaltung in sich selbst haben müsse[59]. Auf der andern Seite bezeichnete von Holtzendorff das Vorhandensein eines eigenen Bundesbeamtenthums, ebenso die Gestaltung der Finanzverfassung und

---

[57] Diese beiden eng mit einander zusammenhängenden Fragen wurden meist insofern mit einander confundirt, als man nicht gehörig unterschied die Ausführung von Anordnungen der Centralgewalt durch die Organe der Einzelstaaten als solche und die Verwendung von Einzelstaatsbeamten im Dienste der Centralgewalt (vgl. oben S. 111).

[58] Ueber die Reichsverfassung S. 161—167, S. 178—183. — Für das Princip, dass die Centralgewalt selbst ihre Gesetze vollziehen solle, macht W. insbesondere geltend, dass die Einzelstaaten, vermöge des natürlichen Strebens nach Unabhängigkeit, nur ungern und widerwillig den Gesetzen und Anordnungen eines über ihnen stehenden Staatswesens gehorchen werden, und dass es andererseits ihrer unwürdig sei, wie Agenten die Aufträge eines Vollmachtgebers zu vollziehen. Die Forderung, dass wenigstens in letzter Instanz vom Reiche einzusetzende Gerichte Recht sprechen sollen in allen Fällen, wo es sich handelt um Anwendung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes, begründet W. hauptsächlich durch Hinweisung auf die Nachtheile und Gefahren verschiedener Auslegung.

[59] A. a. O. S. 68 u. S. 72. Dagegen findet er die bestehende Ordnung des Reichskriegswesens im Ganzen zweckmässig und, wie die ähnliche Nordamerikanische Einrichtung bezeuge, mit dem Wesen des Bundesstaates wohl verträglich (S. 167 Anm.).

Heeresverfassung als unwesentlich für den Begriff des Bundesstaats, als blosse Zweckmässigkeitsfragen[60]; neuerdings will er die in diesen Beziehungen thatsächlich regelmässig hervortretenden Unterschiede zwischen Staatenbund und Bundesstaat wenigstens nicht als Grundmerkmale gelten lassen[61]. G. Meyer erklärt eigene Beamte, eigenes Heer, eigenes Besteuerungsrecht der Centralgewalt freilich für Kriterien des Bundesstaats, da im Staatenbunde die Bundesgewalt eine unmittelbare Verwaltung nicht haben könne und die Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben von den Staatsgewalten der Einzelstaaten empfangen werde; aber eine grundsätzliche Nothwendigkeit, im Bundesstaate die Centralgewalt in diesen Beziehungen von den Einzelstaaten abzulösen, erkennt er nicht an, sondern nur eine, besonders auf dem Gebiet des Heerwesens sehr beschränkte, Möglichkeit[62]. R. v. Mohl hält im Ganzen den Standpunkt von Waitz fest[63]; doch stellt er der principiell für richtig erklärten Forderung, dass in der Thätigkeitssphäre des Reiches die Gesetze durch Reichsbeamte, nicht aber durch die Beamten der Einzelstaaten, ausgeführt werden sollen, organisatorische Zweckmässigkeitsrücksichten entgegen[64]; und mindestens als möglich bezeichnet er, dass ein Bundesstaat die erforderlichen Geldmittel sämmtlich von den Ein-

---

60 Encyklopädie d. Rechtsw., Bd. 1, 1. Aufl., S. 640.

61 Encyklopädie d. Rechtsw., Bd. 1, 2. Aufl., S. 792 (hinsichtlich der finanziellen Unabhängigkeit der Centralgewalt von den Einzelstaaten noch entschiedener S. 807).

62 Nordd. Bundesrecht S. 19—22; Staatsrechtl. Erört. S. 19—20.

63 S. bes. Encyklop. der Staatsw. S. 370 u. 372.

64 D. Reichsstaatsrecht S. 223 N. 1. — Auch die Forderung, dass die Centralgewalt „in allen Theilen der Rechtspflege, für welche sie Gesetze giebt, auch eigene, nur ihr gehörige, eine aufrichtige und gleichmässige Anwendung sichernde Gerichte“ bestelle (Encykl. d. Staatsw. S. 370), hat Mohl in seinem neuesten Werk ermässigt, indem er jetzt nur gleiche Organisation der Landesgerichte verlangt und, zur Sicherung der Einheit in der Anwendung der Reichsgesetze, ein höchstes Reichsgericht, welches aber sogar blosse Auslegungsbehörde sein könne. (D. Reichsstaatsr. S. 196—198).

zelstaaten beziehe, wenn es auch dem Wesen eines selbständigen Staates „entschieden mehr“ entspreche, seine Ausgaben durch unmittelbare, von ihm selbst erhobene Einnahmen sicher zu stellen[65]; hingegen trägt er den von Waitz wider eine gänzliche Ablösung des Heerwesens von den Einzelstaaten erhobenen Bedenken keine Rechnung[66].

4. Sehr grosse Schwierigkeiten hat die neue Deutsche Gesammtverfassung durch ihre Bestimmungen über die Organisation der Centralgewalt und namentlich über den Bundesrath der bundesstaatlichen Theorie bereitet. Nach der Lehre von Waitz, welcher schon die Nordamerikanische und die Schweizerische Bundesorganisation nur mühsam sich zurechtgelegt hatte, sollten die Einzelstaaten grundsätzlich ausgeschlossen sein von jeder Betheiligung an der Leitung der Gesammtangelegenheiten; lediglich zum Schutz ihrer Sonderinteressen sollte ihnen eine Vertretung bei dem gemeinsamen Mittelpunkt zugestanden werden; als schlechthin unvereinbar mit der Idee des Bundesstaats war jede Delegation der Bundesregierung durch die Einzelstaaten zurückgewiesen[67]. Die Norddeutsche Bundesverfassung dagegen und die Deutsche Reichsverfassung von 1871 haben nicht allein dem Oberhaupte des mächtigsten Gliederstaats wichtige Funktionen der Bundesgewalt dauernd übertragen[68]; sondern sie haben — und zwar die neue Reichsverfassung noch stärker als die Verfassung des Norddeutschen

---

65 Encyklop. S. 371.

66 Die Zusammensetzung des Bundesheeres aus Contingenten der Einzelstaaten wird entschieden missbilligt in der Encyklop. S. 369, und demgemäss der Wunsch ausgesprochen und begründet, (D. Reichsstaatsrecht S. 327 ff.), dass das Deutsche Heer ganz abgelös't von jeder Territorialverbindung nur dem Reiche angehören, ausschliesslich in allen Beziehungen dem Kaiser untergeordnet sein möge.

67 S. oben § 10, IV, 1 u. 2.

68 Eine solche Verbindung hatte Waitz nicht absolut verworfen (oben § 10, V) obgleich sie mit seiner Grundauffassung des Bundesstaats schwer in Einklang zu bringen war.

Bundes[69] — ein aus Bevollmächtigten sämmtlicher Einzelstaaten zusammengesetztes Collegium, dessen Mitglieder staatenweise nach Instruktionen stimmen, als oberstes Willensorgan der Gesammtheit hingestellt[70], und insbesondere demselben neben einem wesentlichen Antheil an der Bundesgesetzgebung eine Reihe von Regierungsbefugnissen beigelegt. Diese Gestaltung des Bundesraths zeigt auch gegenüber den verwandten Institutionen des Nordamerikanischen Senats und des Schweizerischen Ständeraths so wie gegenüber dem Staatenhause der früheren Deutschen Bundesreformprojekte[71] sehr hervorstechende Eigenthümlichkeiten, während für die Stellung der Krone Preussen im Bundesorganismus wenigstens die fremden Bundesstaatsverfassungen gar kein Analogon bieten: selbst wenn man sich also entschloss, im Punkte der Bundesorganisation abzugehen von der Waitzischen Theorie, war eine neue, auch zur wissenschaftlichen Erklärung der neuen Erscheinungen genügende Fassung der Lehre keinesfalls leicht zu gewinnen.

Nur wenige Schriftsteller jedoch haben den naheliegenden Weg eingeschlagen, die auffallenden Neubildungen schlechthin als anomale Abweichungen von den begriffsmässigen Erfordernissen des Bundesstaats zu charakterisiren: so Hermann Schulze die organische Verbindung „des wesentlichsten Theils" der Bundesgewalt mit der

---

[69] Die Modifikationen, durch welche diese „Stärkung des föderativen Charakters der Verfassung" bewirkt wurde, sind gut zusammengestellt von Auerbach, Das neue Deutsche Reich, S. 63—69.

[70] Die nähere Rechtfertigung dieser Ansicht über die Stellung des Bundesraths s. im dogmatischen Theil, §§ 28 u. 29.

[71] Ueber die Forderung Stahl's, dass das Deutsche Oberhaus nicht blosses Staatenhaus sein dürfe, sondern Fürstenhaus sein müsse, und über den entsprechenden, im Einzelnen schon vielfach der jetzigen Gestaltung sich nähernden Antrag, welchen der jetzige Reichskanzler v. Bismarck-Schönhausen im Erfurter Parlament stellte, s. die interessanten Notizen bei v. Martitz, Betrachtungen über d. Verf. d. Nordd. B., S. 50—51.

Staatsgewalt des mächtigsten Einzelstaats[72]; H. A. Zachariä sowohl die präponderirende Stellung der Krone Preussen als die Abhängigkeit der Bundesrathsmitglieder von dem Willen der Einzelstaatsregierungen[73]. Mehrere Bearbeiter des Norddeutschen Bundesrechts, beziehungsweise des gegenwärtigen Deutschen Reichsstaatsrechts, haben dagegen den Ausweg ergriffen, die Formation der Bundesorgane für begrifflich gleichgültig, das Wesen des Bundesstaats nicht berührend zu erklären: so, wenn auch mit etwas verschiedenen Wendungen, von Martitz[74], Gerber[75] und G. Meyer[76]. Insbesondere hat Meyer polemisch gegen Waitz auszuführen gesucht, dass der massgebende Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat durchaus nicht in der Art der Organisation liege, welche gänzlich unabhängig sei von der Form der Wirksamkeit der Bundesgewalt; zwar werde es nicht leicht vorkommen, dass eine Bundesgewalt unmittelbar aus dem Volke hervorgehe und doch (in ihrer Wirksamkeit) nur Beziehung zu den Staatsgewalten der Einzelstaaten habe; aber sehr wohl denkbar sei, dass eine Bundesgewalt, die ihren Ursprung in den Staatsgewalten der Einzelstaaten, vielleicht nur in diesen, finde, in direkte Beziehung zu den Staatsange-

---

72 Die Krisis des Deutschen Staatsrechts, S. 67—68.

73 Die Verfassungs-Aenderung u. s. w., S. 18—19. — In der Organisation des Bundesraths sieht Zachariä ein Verbleiben auf der Linie des Staatenbundes, in der Stellung der Krone Preussen die stärkste Hinneigung zum Einheitsstaat.

74 v. Martitz a. a. O. S. 1 erklärt, die Formation der Organe der Bundesgewalt und die Betheiligung einer Volksvertretung daran seien ganz ohne Belang für die Frage, ob eine Föderation rechtlich als Staatenbund oder als Bundesstaat aufzufassen sei. In Betreff der Betheiligung einer Volksvertretung stimmen hiemit nicht die von demselben Autor, S. 69—71, über das Bundesparlament gegebenen allgemeinen Erörterungen.

75 Grundzüge des Deutschen Staatsrechts, 2. Aufl. S. 241: für die äussere (?) Bundesorganisation gebe das Princip des Bundesstaats überhaupt keine ausschliessliche abstrakte Norm.

76 Nordd. Bundesr. S. 12 ff.; Staatsrechtl. Erört. S. 15 ff.

hörigen trete, und eine solche Form würde ein Bundesstaat sein; die Selbständigkeit des Gesammtstaats, auf welche Waitz das entscheidende Gewicht lege, verlange nur, dass die Centralgewalt aus dem betreffenden Gemeinwesen selbst hervorgehe, dies sei aber der Fall bei ihrer Bildung durch die Staatsgewalten der Einzelstaaten, welche als Theile und Glieder des Bundesstaats aufgefasst werden müssten[77]. — Mit diesem negativen Resultat, dass aus dem Wesen des Bundesstaats eine bestimmte Art der Organisation nicht abzuleiten sei, hat sich indessen weder Martitz noch Gerber noch G. Meyer zufrieden gegeben, sondern sie haben sämmtlich wenigstens für die eigenthümliche Zusammensetzung und Stellung des Bundesraths eine allgemeinere Begründung gesucht[78]: Die beiden ersteren finden dieselbe in dem monarchischen Element des Deutschen Bundesstaats. Ein aus Monarchieen bestehender Bundesstaat, hat Martitz geltend gemacht, könne nur dann für die Dauer begründet werden, wenn die Regierungen der Einzelstaaten eine entscheidende Stimme bei Verwaltung der Bundesangelegenheiten erhalten, und die Norddeutsche Bundesverfassung habe gerade durch die Formation des Bundesraths das Problem gelös't, die Regierungsgewalt der Souveräne der Einzelstaaten zu einer fortdauernden Thätigkeit in gemeinsamem, nationalem Interesse zu verwenden.[79] Uebereinstimmend hat Gerber hervorgehoben,

---

[77] Die Staatsrechtl. Erört. S. 16—17 betonen, gemäss der neueren Ansicht Meyer's (s. unten III) noch besonders, dass die Selbständigkeit des Gesammtorganismus gar nicht als begriffsmässig nothwendiges Requisit anzusehen sei.

[78] Die Bundespräsidialrechte Preussens betrachtet Gerber (S. 241) nur als eine in den realen Machtverhältnissen begründete Eigenthümlichkeit; v. Martitz (S. 47 ff.) und Meyer (Nordd. Bundesr. S. 66 ff.) haben ausserdem hervorgehoben die Unmöglichkeit, eine Reihe von Angelegenheiten der Collegialbeschliessung des Bundesraths zu unterwerfen, und die Nothwendigkeit, die Leitung derselben vielmehr einem einzigen Bundesgliede zu überweisen.

[79] A. a. O. S. 44—47.

dass eine unmittelbare Theilnahme der Einzelstaaten als solcher an der gemeinsamen Arbeit des Bundes ganz besonders da sich empfehle, wo, wie in Deutschland, eine Mehrzahl altbegründeter monarchischer Staaten zu dieser Staatsgemeinschaft sich verbinde; in der Einrichtung des Bundesraths liege eben die Anerkennung der eigenen politischen Bedeutung des Monarchenrechts, welches zu selbständiger Mitwirkung auch auf dem „von dem Terrain der Einzelstaaten geschiedenen“ Boden der Reichsangelegenheiten berufen sein müsse, wenn es nicht innerhalb der Sphäre seiner einzelstaatlichen Berechtigung bald absterben solle[50]. Gerber's Argumenten hat sich auch von Rönne angeschlossen[51]. Bei Meyer findet sich eine etwas weitergehende Anerkennung des föderativen Princips[52]. Derselbe weis't darauf hin, dass eine gänzliche Ausschliessung der Einzelstaaten von der Bildung der Bundesgewalt, wie sie durch das Wesen des Bundesstaats nicht gefordert werde, so auch in den meisten Fällen praktisch nicht durchführbar und in keinem Bundesstaate wirklich durchgeführt sei; noch viel weniger als in Republiken könne eine solche Ausschliessung bei Monarchieen stattfinden; wenn man aber überhaupt Vertreter der Einzelstaaten als Faktoren der Bundesgewalt zulasse, könne auch einer Instruirung dieser „Gesandten“ von Seiten ihrer Mandanten nichts im Wege stehen.

---

50 A. a. O. S. 242—43.

51 Verf.-Recht des D. Reiches, S. 32. — v. Rönne fügt hinzu, schon die verfassungsmässigen Pflichten des Bundesraths gäben die Gewähr, dass derselbe nicht mehr, wie der vormalige Bundestag, eine bloss völkerrechtlich-diplomatische Vertretung darstellen, sondern sich zu einer lebensvollen praktischen Institution, zu einem Minister-Conseil eminenter Art, gestalten werde. — Die allgemeine Frage der Organisation eines Bundesstaats hat dieser Schriftsteller nur so weit berührt, als er in der einheitlichen Volksvertretung durch den Reichstag und in der einheitlichen Vertretung nach Aussen durch den Kaiser den bundesstaatlichen Charakter des neuen Reiches ausgeprägt findet.

52 Nordd. Bundesr. S. 18—19; Staatsrechtl. Erört. S. 17—19.

Zu einer noch stärkern Betonung des von Waitz in der Organisation des Bundesstaats grundsätzlich negirten föderativen Elements haben sich Auerbach und Westerkamp bewogen gefühlt. Selbständigkeit der Centralgewalt scheint freilich Auerbach als nothwendig für den Bundesstaat und als zulässig sogar für den Staatenbund zu bezeichnen; aber damit ist wohl lediglich eine corporative Organisation gemeint; denn nicht nur eine Theilnahme der Einzelregierungen an dem Bundesorganismus, sondern auch eine Vertretung derselben durch instruirte Bevollmächtigte steht nach seiner Ansicht mit dieser Selbständigkeit nicht im Widerspruch[83]. Vielmehr behauptet er auf das Entschiedenste[84], dass in einer Staatenvereinigung jede Einzelregierung das Recht haben müsse, bei der Bundesleitung mitzuwirken in allen den Richtungen, welche in „die innere Verwaltung" der Gliederstaaten eingreifen[85]; und die Schöpfung des Bundesraths erklärt er für wahrhaft genial und durchaus nicht abnorm, weil die Complikation der Befugnisse dieses Rathes völlig den thatsächlichen Befugnissen seiner Mitglieder, der Einzelfürsten, entspreche[86]. — Westerkamp hat aus der mit Vorliebe von ihm angestellten Vergleichung der Einrichtungen des Deutschen Reiches und derjenigen der Nordamerikanischen Union[87] die einfachen Schlüsse gezogen, dass es dem Wesen des Bundesstaats durchaus entspreche, den zu ihm gehörenden Staaten eine gesonderte Vertretung in einer der gesetzgebenden Körperschaften zu geben, und dieselbe Körperschaft auch an der Verwaltung des Bundesstaats Antheil

---

83 Das neue D. Reich, S. 91—92, bes. die Anm. zu S. 91.

84 A. a. O. S. 21—23.

85 Das heisst wohl so viel wie: überhaupt bei allen inneren Angelegenheiten.

86 S. 23, vgl. mit S. 5.

87 Ueber Zweck und Werth dieser Vergleichung spricht sich bes. die Einleitung seines Werkes und die Schlussbetrachtung auf S. 257 bis 58 aus.

nehmen zu lassen[88]. Den rationellen Grund dieser Betheiligung der Einzelstaaten an der Leitung der Gesammtangelegenheiten findet er allerdings nur in dem negativen Moment, dass sonst die Gefahr bestehe, der Bund werde allmählich die Befugnisse der Staaten absorbiren, beziehungsweise die Bundesverwaltung eine Richtung gegen die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Einzelstaaten nehmen[89]; während Auerbach dieselbe überwiegend als einen natürlichen Ausfluss der Bundeseigenschaft des Bundesstaats zu betrachten scheint[90] und damit, ebenso wie in seiner Auffassung der Competenz der bundesstaatlichen Centralgewalt, wieder der älteren, vor 1848 herrschenden Theorie sich nähert.

Dagegen hat R. v. Mohl auch in der Frage der Organisation des Bundesstaats den Standpunkt von Waitz möglichst festgehalten; immerhin aber ist das Princip der Selbständigkeit der Bundesregierung nicht genau in dem Waitzischen Sinne von ihm aufgefasst und die Durchführung desselben wenigstens für den aus Monarchieen zusammengesetzten Bundesstaat aufgegeben. Energisch betont er[91], gegenüber missverstandenen Aeusserungen von Martitz und Meyer[92], dass die Centralgewalt des Bundes-

---

[88] Ueber die Reichsverfassung S. 97 u. 155. — Hingegen die Abhängigkeit der Bundesrathsbevollmächtigten von den Einzelregierungen weiss er nur durch die gegenwärtigen öffentlichen Verhältnisse Deutschlands zu rechtfertigen (S. 98—99).

[89] S. 97 vgl. mit 155.

[90] Er hält es für nothwendig in einer Staatenvereinigung und folglich auch im Bundesstaate, dass jede Einzelregierung durch ihren Willen zur Herstellung eines wahren Gesammtwillens beitrage (A. a. O. S. 22).

[91] Encyklop. der Staatsw. S. 367 u. 374 (§ 49 Anm. 2).

[92] Mohl hat offenbar übersehen die Ausführung von Meyer, Staatsrechtl. Erörter. S. 43—44, in welcher dieser Schriftsteller mit Recht hervorhebt, dass, wenn er und Martitz als Subjekt der Reichsgewalt die Gesammtheit der verbündeten Regierungen bezeichnet hätten, Gerber und Rönne dagegen den Bund (das Reich) selbst als eine selbständige ideale Persönlichkeit des öffentlichen Rechts für das

staats der Ausdruck einer eigenen moralischen Persönlichkeit sei, keineswegs aus der Gesammtheit der Gliederstaaten bestehe; doch giebt er zu, dass die Regierungen, beziehungsweise die Ständeversammlungen der einzelnen Bundesglieder das Recht haben mögen, bei bestimmten Handlungen der Bundesgewalt mitzuwirken, und dass in einer Bundesmonarchie den Fürsten der Gliederstaaten ein Antheil an der Bundesregierung in der Form eines Bundesrathes „oder dergleichen" aus Klugheit und Billigkeit zu Theil werden müsse[93]. In seinem Deutschen Reichsstaatsrecht hat er insbesondere noch näher dargelegt[94]: aus dem Wesen des Bundesstaats folge nur die Nothwendigkeit irgend einer Anstalt, welche geeignet sei zu verhindern, dass die Richtung zur absoluten Einheit die Uebermacht erlange und so eine Absorption der Einzelstaaten erfolge; dazu könne im Allgemeinen auch eine aus Vertretern sämmtlicher Gliederstaaten bestehende Abtheilung der Volksvertretung genügen, neben welcher die Centralregierung selbständig und ungemischt in ihrem Kreise walte, oder auch ein zur Entscheidung über Klagen wegen verfassungswidriger Gesetzgebung berufener Gerichtshof; die Gestaltung des Deutschen Bundesraths, namentlich die Vereinigung einer Theilnahme an der Reichsregierung mit der „Wahrung des föderativen Elements"[95] in einer von Instruktionen der Einzelstaaten abhängigen Behörde möge jedoch nothwendig gewesen sein

---

Subjekt der Reichsgewalt erklärten, hierin doch keine tiefgehende Differenz liege; denn man müsse in jedem Gemeinwesen das abstrakte Subjekt und den conkreten Träger der Gewalt unterscheiden; das abstrakte Subjekt der Reichsgewalt sei das Reich oder der Bund, der Träger derselben die Gesammtheit der verbündeten Monarchen und Senate.

[93] Encyklop. d. Staatsw. S. 374 (in der Anm. 2) u. S. 372.

[94] S. die vielfach interessante Abhandlung (III) über den Bundesrath, S. 228 ff., bes. S. 246—47, 272—73.

[95] Darunter versteht aber Mohl nur Schutz der Rechte der Einzelstaaten gegen etwaige Uebergriffe der Centralgewalt.

für einen aus Monarchieen bestehenden Bundesstaat mit einem Monarchen an der Spitze[96].

II. Wir haben nachgewiesen, wie die einzelnen Hauptsätze der von Waitz ausgeprägten und zur Herrschaft gebrachten Lehre unter dem Einfluss der neuen Deutschen Gesammtverfassung in Frage gestellt, mehr oder weniger umgebildet oder völlig aufgegeben worden sind. Wie sehr aber durch die Summe der verschiedenen Einzelveränderungen die Lehre zersetzt und ihrer Auflösung nahe gebracht ist, zeigen besonders die Erörterungen eines staatsrechtlichen Schriftstellers, welcher sich eingehender mit der herrschenden Doktrin auseinandergesetzt hat, ohne doch deren principielle Begründung direkt anzugreifen. G. Meyer nimmt an, dass im Staatenbunde sowohl als im Bundesstaate die Bundesgewalt eine Herrschaft über die Gliederstaaten ausübe; er hält es wenigstens für keine wesentlichen Erfordernisse des Bundesstaats, dass die Bundesgewalt ihre Gesetze selbst ausführe (nicht die Vollziehung den Einzelstaatsgewalten überlasse), und dass sie von den einzelnen Staatsangehörigen (nicht von den Einzelstaaten) die Mittel ihrer Thätigkeit empfange; auch ist nach seiner Ansicht die Organisation der Bundesgewalt für den Charakter eines Bundes als Staatenbund

---

[96] Auffallend ist, dass Mohl, obgleich er die Verschiedenheit der Stellung des Bundesraths von derjenigen eines Faktors der Volksvertretung in einem einheitlichen constitutionellen Staate sehr wohl erkannt und hervorgehoben hat (D. Reichsstaatsrecht S. 228—232), dennoch mit grösster Entschiedenheit behauptet, das neue Deutsche Reich sei eine constitutionelle Monarchie (S. 40—45), und andererseits wiederum die Frage nach dem Subjekt der Reichsgewalt einfach dahin beantwortet (S. 49—50), dass die Verfassung drei Träger der Reichsgewalt — Kaiser, Bundesrath und Reichstag — bestimme. Der Widerspruch, welcher zwischen Mohl's theoretischer Grundüberzeugung von der Nothwendigkeit einer „selbständigen" Centralregierung im Bundesstaate und der wirklichen Organisation des neuen Deutschen Bundesstaats besteht, giebt wohl den Schlüssel zur Erklärung dieser Widersprüche.

oder Bundesstaat ganz gleichgültig[97]. Somit bleibt ihm kein festes und durchgreifendes Unterscheidungsmerkmal zwischen den beiden Bundesformen übrig, als dass im Bundesstaate die Bundesgesetze unmittelbar durch ihre von Bundeswegen erfolgende Publikation Gesetzeskraft erhalten, während im Staatenbunde die verbindliche Einführung derselben durch die Staatsgewalten der Einzelstaaten erfolge[98]: gegen welche Auffassung Mohl[99] schon eingewendet hat, dass dieser Unterschied, selbst wenn seine allgemeine thatsächliche Richtigkeit zugegeben werden könnte[100], jedenfalls ein rein äusserlicher und nur logische Folge eines tieferliegenden rechtlichen Grundgedankens sei. Gegenüber dem (einfachen) Staate hielt Meyer in seinem Norddeutschen Bundesrecht noch die beschränkte Competenz der Centralgewalt als Charakteristikum des Bundesstaates wie jedes Bundes fest[101]; freilich glaubte er eben deshalb der centralen Organisation im Bundesstaate den Namen „Staat" verweigern zu müssen, weil zum Wesen des Staates die

---

97 S. oben II, 1, 3 u. 4, bes. die in den Noten 15 u. 17, 62, 76 u. 82 citirten Stellen.

98 Nordd. Bundesr. S. 11—12; Staatsrechtl. Erört. S. 14.

99 Encyklop. der Staatsw. § 49 Anm. 9 (S. 376); D. Reichsstaatsrecht S. 29 Anm. 1. — Aehnlich äussert sich auch H. A. Zachariä in den Gött. Gel. Anz. v. 1872, S. 179—181.

100 Mohl bestreitet dieselbe (D. Reichsstaatsrecht l. c.), weil ausnahmsweise auch im Staatenbunde unmittelbar für die Unterthanen verbindliche Anordnungen verabredet werden könnten, und namentlich weil auch im Bundesstaate die Bundesgewalt keineswegs gehindert sei, eines ihrer Gesetze in erster Linie für die Gliederstaaten zu geben und diesen die Einfügung in das Landesrecht aufzutragen, wie es die Deutschen Reichsgesetze vielfach (?) thäten. Mit dieser Ausführung ist sogar dasjenige Merkmal des Bundesstaates, welches von der neueren Theorie fast allgemein angenommen war (s. bes. § 11, II—IV), preisgegeben.

101 Oben Anm. 29. — Dieser Ansicht zufolge betrachtete er damals, in Uebereinstimmung mit Bluntschli und Waitz, das frühere Deutsche Reich als einen vom Bundesstaat verschiedenen „Staatenstaat", weil es „Präsumtion der Competenz" gehabt habe (Nordd. Bundesr. S. 25—27).

selbständige Bestimmung der Sphäre seiner Thätigkeit gehöre[102]. In seinen späteren Erörterungen aber hat sich auch dieses Moment verflüchtigt: und indem er nunmehr annimmt, dass die Einzelstaaten im Bundesstaate möglicherweise gar nicht souverän seien, insofern ihnen eine höhere Gewalt die ihnen verbliebenen Rechte entziehen könne, und dass überhaupt nur für jeden concreten politischen Gesammtorganismus besonders der Sitz der Souveränität sich feststellen lasse[103], ist er zu dem prekären Resultat gekommen, den Begriff des Staates als eines souveränen Gemeinwesens überhaupt nicht mehr als Grundlage der politischen Wissenschaft gelten lassen zu wollen und demselben den unbestimmten, ganz unklar gefassten Begriff des politischen Gemeinwesens zu substituiren[104].

Ein anderer Schriftsteller, welcher das Bedürfniss, der zunächst auf bestimmte Gegenstände beschränkten Centralgewalt des Bundesstaats das Recht der Competenzerweiterung einzuräumen, entschieden verficht, ist, indem er alle anderen Unterscheidungsmerkmale zwischen Bundesstaat und Staatenbund leugnet, dazu gelangt, nur in der Beschaffenheit der Selbständigkeitsbeschränkung der Einzelstaaten eine Verschiedenheit zwischen diesen beiden Gestaltungen zu finden: bei dem Staatenbnnde sei dieselbe eine rein quantitative, bei dem Bundesstaate eine quantitativ-qualitative[105]. Da er aber als wesentlich bezeichnendes Moment des Bundesstaats gegenüber dem Einheitsstaat auch nur die vorläufige verfassungsmässige Beschränkung des Wirkungskreises der Centralgewalt anerkennt[106], so ist es

---

[102] Nordd. Bundesr. S. 24.

[103] Oben Anm. 37—40.

[104] Staatsrechtl. Erört. S. 2—10. — Dass der Begriff des politischen Gemeinwesens, wie Meyer ihn entwickelt, „zur Lösung principieller Fragen in der That ungeeignet ist", hat bereits H. A. Zachariä in den Gött. Gel. Anz. S. 171—72 bemerkt.

[105] Auerbach, Das neue Deutsche Reich, S. 91—92.

[106] L. c. S. 91. Ungeachtet seiner bemerkenswerthen Auseinander-

völlig begreiflich, dass er, zumal unter Mitwirkung seiner historisch-politischen Ueberzeugung in Betreff der naturgemässen Bildung eines grösseren nationalen Staatswesens überhaupt und der gegenwärtigen Bedürfnisse der Deutschen Nation insbesondere[107], den Bundesstaat als ein blosses, verfassungsmässig formulirtes Uebergangsstadium zwischen Staatenbund und Einheitsstaat betrachtet[108]. Er selbst aber bildet durch diese Auffassung einen Uebergang zu denjenigen Publicisten, welche im Hinblick auf die neue Deutsche Gesammtverfassung die Lehre von der Theilung der Gewalten im Bundesstaate principiell bekämpft und mit dieser Theorie auch den Bundesstaatsbegriff verworfen haben.

III. Dass gegen die Lehre, welche Theilung der Souveränität zwischen Gesammtstaat und Einzelstaaten als den Grundgedanken des Bundesstaats aufstellt, principielle Angriffe sich erheben würden, war an sich sehr wahrscheinlich schon deshalb, weil dieselbe in deutlichem Widerspruch steht zu der, gegenwärtig in Deutschland von der herrschenden Staatslehre und selbst von den eigenen Anhängern jener Theorie so stark hervorgehobenen begriffsmässigen Einheit des Staatslebens und der Staatsgewalt[109]. Die Erkenntniss

---

setzungen über die Nothwendigkeit einer föderativen Organisation des Bundesstaates (oben Anm. 84—86 u. 90) scheint er dieses Moment doch durchaus nur für ein sekundäres zu erachten.

[107] L. c. S. 90: „Der naturgemässe Ausgangspunkt eines grösseren Einheitsstaates ist die Vereinigung mehrerer selbständiger Staatswesen zu einzelnen gemeinsamen Zwecken, der s. g. Staatenbund .... Staatenbund und Einheitsstaat, diese beiden Formationen sind die naturgemässen Enden eines regelmässig sich bildenden grösseren Staatswesens." Dass das praktische Ziel der gegenwärtigen Deutschen Einheitsbestrebungen noch nicht der Einheitsstaat sein dürfe, sucht A. namentlich in der Einleitung seiner Schrift darzulegen.

[108] S. 90—91 (vgl. oben Anm. 43).

[109] Vgl. die Belege, welche Seydel im ersten Abschnitt seiner sogleich näher zu besprechenden Abhandlung über den Bundesstaatsbegriff (Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft, Bd. 28, S. 185—195)

konnte nicht ausbleiben, dass eine solche Auffassung des Bundesstaats ihrem innern Kern nach nur eine neue Anwendung eines fast allseitig aufgegebenen und für wissenschaftlich überwunden geltenden Principes sei[110]. Dazu war die neue Deutsche Gesammtverfassung vorzüglich geeignet, nicht allein gegen die einzelnen Ausflüsse jener Theorie, sondern auch gegen ihre principielle Richtigkeit Bedenken und Zweifel hervorzurufen, weil hier unverkennbar die mannichfachsten sachlichen und persönlichen Zusammenhänge zwischen der Gesammtstaatsgewalt und den Einzelstaatsgewalten gegeben sind. Dass aber diese Angriffe, so weit sie bis jetzt hervorgetreten sind, zugleich gegen den Bundesstaatsbegriff sich gerichtet haben und somit die mühsame Errungenschaft jahrhundertelanger Arbeit der Deutschen Wissenschaft als einen Irrthum wieder beseitigen wollen, erklärt sich doch

---

zusammengestellt hat. Den hier angeführten Vertretern der Einheit und Untheilbarkeit der Staatsgewalt (Bluntschli, Gerber, Holtzendorff, Zöpfl, Heffter) sind insbesondere hinzuzufügen: H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., § 19; H. Schulze, Einleitung in das Deutsche Staatsrecht, S. 162 u. 181—184; R. v. Mohl, Encyklop. der Staatswissenschaften, 2. Aufl., S. 118 bis 119. Etwas zurückhaltender hat sich Waitz, wohl gerade mit Rücksicht auf seine Lehre vom Bundesstaat, ausgedrückt (s. oben § 10 N. 36).

110 Geschichtliche Nachweisungen über die gewöhnlich, wenn auch nicht mit vollem Recht, auf Montesquieu zurückgeführte, lange Zeit herrschende Ansicht, dass das constitutionelle Staatsrecht auf einer Theilung der Gewalten beruhe, und über deren allmähliche Besiegung giebt R. v. Mohl in seiner Geschichte u. Liter. der Staatsw., I, S. 271 bis 285 (s. auch seine Encykl. d. Staatsw., 2. Aufl., § 16 Anm. 4). — Mohl selbst hat wohl bemerkt, dass seine Theorie des Bundesstaates dem von ihm gegenüber der Montesquieu'schen Lehre energisch verfochtenen Standpunkt direkt widerstreite; er hat sich zu helfen gesucht durch die einfache Behauptung, dass die Ordnung des Bundesstaates eben eine Ausnahme von dem Princip der Einheit und Untheilbarkeit der Staatsgewalt bilde (Encyklop. d. Staatsw. S. 118—119; vgl. auch Mohl's Deutsches Reichsstaatsrecht, S. 37 Anm. 1).

auch grossentheils aus der Beschaffenheit der neuen Deutschen Reichsverfasung, wenngleich manche andere Momente stark beigetragen haben zu diesem Resultat. Es lag in der That nahe, mit der herrschenden und den Betrachtungen über das neue Deutsche Gesammtstaatsrecht allermeist zu Grunde gelegten Theorie über den Bundesstaat den Bundesstaatsbegriff selbst zu identificiren, namentlich da man dessen Entstehungs- und ältere Entwickelungsgeschichte fast gar nicht mehr kannte. Der eine Gegner hatte zudem bereits früher gegen die theoretische Möglichkeit eines bundesstaatlichen Gemeinwesens Zweifel geäussert, und wurde zu deren erneuter und verstärkter Geltendmachung angesicht der neuen Reichsverfassung durch seine politische Tendenz angetrieben: dem anderen boten die scharfsinnigen Erörterungen eines Nordamerikanischen Staatsmannes über das Wesen der dortigen Union nicht allein zur Bekämpfung der herrschenden Lehre vom Bundesstaat unmittelbar verwendbare Waffen, sondern auch wenigstens einen scheinbaren Ersatz für den verworfenen Begriff. Beide endlich sind von grosser subjektiver Willkür namentlich in der Auslegung und Benutzung der bestehenden Bundesstaatsverfassungen nicht freizusprechen. Aber wie die neue Deutsche Reichsverfassung den nächsten Anlass gab zum Hervortreten dieser bundesstaatsfeindlichen Erörterungen, so gewährte sie durch ihre Besonderheiten, Unklarheiten und Unfertigkeiten mannichfachen Anhalt, das neue Deutsche Gemeinwesen sei es für einen unvollkommenen Einheitsstaat, sei es für einen blossen Staatenbund zu erklären und so gerade an dem praktisch nächstliegenden Beispiel die vermeintliche Unbrauchbarkeit und Verkehrtheit des Bundesstaatsbegriffs darzuthun.

1. Schon in seinem ersten grösseren Werke hatte, wie wir sahen[111], Joseph Held nicht nur einen „beständigen Fluss" in den Staatenverbindungen behauptet, sondern namentlich gegen den Begriff des Bundesstaats den Einwand

---

[111] Oben § 11, IV, 1, b.

erhoben, dass, wenn die Centralgewalt eine Staatsgewalt sei, die einzelnen Theile nicht Staaten sein könnten. Wenn er später zwar den ersteren Gesichtspunkt aufrechterhielt, aber doch den Begriff des Bundesstaats als auf einer Theilung der Souveränitätsrechte beruhend anerkannte [112], so hat er dagegen neuerdings in seiner staatsrechtlichen Kritik der Deutschen Reichsverfassung [113] den früheren Standpunkt mit grösster Energie und mit specieller Bekämpfung der Theorie der Souveränitätstheilung geltend gemacht. Er geht aus von der Annahme, dass das neue Deutsche Reich, wenn auch durch Vertrag entstanden, doch ein Verfassungsbündniss, eine staatsrechtliche Einheit sei [114]. Seine weitere Deduktion beruht auf den Sätzen: Natur- und Vernunftpostulat jedes staatlichen Wesens ist die Souveränität, Natur- und Vernunftpostulat der Souveränität Einheit und Untheilbarkeit nach Inhalt und Zuständigkeit [115]; als wesentliche Consequenz der staatlichen Eigenschaft eines Gemeinwesens erscheint ihm, „dass es sich auf alle Seiten des menschlichen und gesellschaftlichen Lebens, soweit sie durch äussere Handlungen in das staatliche Bereich eintreten, beziehungsweise nicht der freien Individualbestimmung überlassen sind, erstrecke, und dass die betreffende staatliche Competenz innerhalb desselben Gebiets in der Eigenschaft eines wesentlichen Souveränitätsrechts nur einem Staate und diesem ganz zustehen müsse“ [116]. Daraus folgt: wenn

---

112 § 11 Anm. 132.

113 Die Verfassung des Deutschen Reiches vom staatsrechtlichen Standpunkt aus betrachtet. Ein Beitrag zu deren Kritik von Joseph v. Held. Leipzig 1872.

114 L. c. S. 1—13.

115 S. 19. (Vgl. S. 23—24: „Wir wollen nicht die bekannten Gründe gegen die Theilung der Souveränität hier wiederholen und beschränken uns darauf zu behaupten, dass eine Theilung der Souveränität nach Inhalt und Innehabung eine absolute Unmöglichkeit sei . . . . Die Einheit des Subjects verlangt absolut die Totalität der dasselbe bedingenden wesentlichen Rechte.“) .

116 S. 48.

das Deutsche Reich wirklich ein staatliches Wesen ist und bleiben soll, so kann demselben, für die Dauer wenigstens, kein wesentliches Hoheitsrecht und keine in demselben liegende Competenz, der Souveränität nach, entzogen werden[117]. Freilich erkennt H. an — und hier setzt seine Kritik der Reichsverfassung ein —, dass die gegenwärtige Reichsverfassung kein abgeschlossenes Werk, sondern vorherrschend den Verhältnissen ihrer Begründung und den für diese maassgebenden Persönlichkeiten angepasst sei[118]. Das Reich, führt er aus, ist staatlich unfertig und namentlich das Verhältniss zu seinen Gliedern nicht hinreichend geklärt; denn es besitzt insbesondere kein einziges wesentliches Hoheitsrecht vollständig und ausschliesslich, und einzelne dieser Rechte fehlen ihm ganz; auch vermischen die einzelnen Reichseinrichtungen die verschiedenartigsten, oft mit einander collidirenden Competenzen, und viele wichtige Verhältnisse sind nur provisorisch geordnet[119].

Diese Unfertigkeit hat aber das Deutsche Reich nach Held's Auffassung mit allen föderativen Bildungen gemeinsam. Jede wirkliche Staatsbildung gilt ihm als Frucht von Uebergangszuständen zwischen Einigung und Enteinigung; solche Uebergangszustände, macht er immer von Neuem geltend[120], können juristisch nicht genau definirt werden; die Einrichtungen und Gesetze während derselben sind in einem beständigen Flusse, tragen

[117] S. 25.

[118] S. 20 ff., S. 209.

[119] Mit diesen Worten formulirt H. selbst (S. 210) ein „Hauptresultat" seiner Untersuchung. Die Mangelhaftigkeit der Reichsverfassung „vom Standpunkte der materiellen Hoheitsrechte", resp. „vom Standpunkte der Formen und Organe für Ausübung der Hoheitsrechte" sucht der zweite Abschnitt seiner Schrift sub II u. III (S. 53—82, S. 82—181) nöher darzuthun; für die Theorie des Bundesstaates sind diese, theilweise recht scharfsinnigen, Erörterungen insofern unfruchtbar, als sie durchaus vom Princip des Einheitsstaates ausgehen.

[120] Bes. S. 28—30, 186—188, 202.

mehr als sonst den Stempel massgebender Persönlichkeiten an sich, müssen daher lediglich aus sich selbst erkannt werden. Gemeinsam haben alle diese einer genauen staatsrechtlichen Bestimmung sich entziehenden sogenannten Staatenverbindungen nur, dass sie entweder mit der vollen staatlichen Einigung, d. h. dem Einheitsstaate, oder mit einer vollständigen Enteinigung, d. h. mit einer wahren Staatenmehrheit, enden müssen[121]. Die Gründe, welche gegen diese Alternative angeführt werden könnten, erklärt Held, seiner Anschauung über Souveränität und Staatsgewalt gemäss, für die Produkte von Täuschungen, wie zahlreiche theoretische Begriffe man auch erfunden, literarisch ausstaffirt und selbst in die Gesetze aufgenommen habe, um die Wahrheit zu verhüllen. Zu diesen täuschenden Begriffen werden natürlich insbesondere auch Föderalismus, Bundesstaat und Staatenbund gerechnet. Alle solche Formen sind eben nach Held's Meinung nichts Fertiges oder Bestimmtes, „woraus mit Sicherheit etwas Anderes abzuleiten wäre, als eben solche Unfertigkeit und Unbestimmtheit, welche einer weitern Entwickelung bedarf"[122]. — So erscheint ihm denn auch ein Stehenbleiben auf dem Standpunkte der Reichsverfassung als durchaus unmöglich; ein Abschluss in der staatsrechtlichen Entwickelung Deutschlands kann erst dann angenommen werden, wenn der Staat entweder im Reiche oder in seinen Gliedern ausschliesslich und vollständig zur Ausbildung gelangt ist, wenn entweder die Deutschen Staaten zwar nicht eine gewisse politische Selbständigkeit, wohl aber die staatliche Eigenschaft verlieren, oder andererseits die neubegründete staatsrechtliche Einheit Deutschlands unter-

---

[121] S. 30, 186—187.

[122] S. 187—188. — Seltsam ist aber die Aufzählung der zahlreichen (sieben) Gründe, vermöge deren das Deutsche Reich auch gegenüber allen anderen Reichen und Conföderationen der Vergangenheit und Gegenwart etwas „durch und durch Neues und Eigenthümliches" sein soll (S. 40—45).

geht[123]. Die bisherige Entwickelung fand, wie Held hervorhebt, in ersterer Richtung statt[124], in welcher die Wünsche und Hoffnungen dieses Schriftstellers sich durchaus bewegen[125].

2. Der zweite, gleichfalls dem Königreich Bayern angehörige, Kritiker des Bundesstaatsbegriffs[126] scheint zu dieser Kritik nicht sowohl durch eine eigene fertige staatsrechtliche Theorie und politische Ueberzeugung veranlasst worden zu sein, sondern vielmehr vorzugsweise durch die Wahrnehmung, dass der bisher angenommene Bundesstaatsbegriff sich nach den verschiedensten Seiten für die von ihm beabsichtigte Erklärung der neuen Deutschen Gesammtverfassung als unbrauchbar erweise[127].

---

[123] S. 209—211 („Hauptresultat" 3 und 7), vgl. mit S. 188.

[124] S. 210 in f.

[125] Für diesen politischen Standpunkt besonders charakteristische Aeusserungen finden sich S. 183 und S. 196 (S. 183: „Von den Praktikern werden die einen, die particularistischen, ferner die unstaatlich oder die undeutsch gesinnten, nicht ohne Bitterkeit erkennen, dass, bei der von uns aufgestellten einzig möglichen Alternative für die Zukunft Deutschlands und seiner Völker, unsere Wünsche und Hoffnungen nicht für die Wiederherstellung einer jetzt nur um so kläglicheren Staatenmehrheit, sondern für die Vollendung einer starken und freien staatlichen Einheit sind." S. 196: Das positive Resultat der kritischen Untersuchungen des Verfassers lässt sich zusammenfassen in dem Satze: „Soll Deutschland nicht wieder eine Staatenmehrheit hoffnungslosester Art oder die Beute anderer Staaten werden, so muss es sich zu einer vollendeten monarchischen staatlichen Einheit mit den Institutionen des freien Rechtsstaates und einer wahrhaft selfgovernmental decentralisirten Verwaltung ausbilden."

[126] Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung von Max Seydel, Doktor der Rechte zu München (in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft Bd. 28, Jahrgang 1872, S. 185 bis 256). Die Ergebnisse dieser Untersuchung hat der Autor verwerthet in seinem „Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich", Würzburg 1873; in einer dem Commentar vorausgeschickten Einleitung sind sie deshalb kurz zusammengefasst.

[127] Seydel selbst in der eben angeführten Einleitung, S. IX—XI,

Für den Ausfall seiner erneuten Prüfung des Begriffs und ebenso für seinen Versuch einer positiven Construktion der bisher von der Deutschen Wissenschaft als Bundesstaaten betrachteten Gebilde wurde aber in verhängnissvoller Weise bestimmend die Bekanntschaft mit den Ausführungen des wissenschaftlichen Begründers der Nordamerikanischen Staatenrechtstheorie. Max Seydel hat im Wesentlichen nur die Gedanken Calhoun's nach Deutschland übertragen und auf die Deutsche Reichsverfassung angewendet. Da die in Deutschland herrschende Lehre über den Bundesstaat in letzter Instanz zurückgeht auf die, freilich besonders durch Tocqueville erheblich umgestalteten, Ideen des Nordamerikanischen „Federalist" [128], so war die Versuchung naheliegend, gegen dieselbe die scharfsinnigen und beredten Argumente in das Feld zu führen, mit welchen in Nordamerika eine entgegengesetzte Auffassung der Union von einem hervorragenden Denker und Staatsmann verfochten worden war. Ueber die argen Sophismen und die schweren, zumal durch den grossen Nordamerikanischen Bürgerkrieg klargelegten, politischen Gefahren der Calhoun'schen Lehre setzte sich jugendlicher Eifer leicht hinweg.

Nach ihrem praktischen Ziel wird die Theorie Calhoun's mit Recht als Nullifikations-Theorie bezeichnet [129]. In dem grossen Kampf für Sklaverei und gegen

---

bezeichnet dieses Motiv als das für seinen kritischen Versuch massgebende.

[128] S. insbesondere oben § 8.

[129] Die geschichtliche Entstehung und Ausbildung der Nullifikationslehre ist ausführlich dargelegt in dem so eben erschienenen Werke: „Verfassung und Demokratie der Vereinigten Staaten von Amerika. Von Dr. H. v. Holst. Erster Theil, Staatensouveränetät und Sklaverei", Düsseldorf 1873. — Kritische Analysen der Theorie Calhoun's haben gegeben R. v. Mohl in der Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd. 1, S. 568—573, und Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, Th. 1,

Schutzzölle, in welchem die Südstaaten schliesslich erlegen sind, strebte Calhoun, die Rechte und Interessen der letzteren gegen die nordstaatliche Majorität zu sichern, indem er jedem Einzelstaate ein wirksames Veto gegenüber angeblichen Uebergriffen der Unionsgewalt so wie die eventuelle Befugniss, aus der Union auszutreten, vindicirte[130]. Diese „Staatenrechte" suchte er nicht nur in einer Reihe von glänzenden Reden und Staatsschriften sondern auch in einer zusammenhängenden wissenschaftlichen Darlegung[131] zu begründen aus der rechtlichen Natur der Union. Die Unionsverfassung, behauptete er, habe keine nationale Regierung geschaffen, auch nicht, wie insbesondere der Federalist annehme, eine theilweise nationale und theilweise föderale, sondern eine

S. 62—72. — Verhältnissmässig unbedeutend ist der Artikel „Calhoun" im Staatswörterbuch, Bd. 2, S. 315—19 (von Ed. Reimann).

130 Ein Recht der Einzelstaaten, durch die Unionsverfassung nicht autorisirte Akte der Unionsregierung wirkungslos zu machen, wurde zuerst in den bekannten „Kentucky-Beschlüssen" von 1798 und 1799 ausdrücklich in Anspruch genommen; dass die Secession naturgemässe Consequenz der Nullifikation sei, wurde schon damals von den Anti-Föderalisten erkannt, wenn auch noch nicht öffentlich ausgesprochen (v. Holst a. a. O. S. 120 ff., S. 133 ff.).

131 A discourse on the Constitution and Government of the United States (in den Works of Calhoun, Vol. I, New York 1863, S. 109 bis 406). Die Abhandlung, wahrscheinlich in den Jahren 1848—49 ausgearbeitet, ist erst nach Calhoun's Tode veröffentlicht worden; wenn sie auch die letzte Feile von Seiten des Verfassers nicht erhalten hat, so giebt sie doch der in den politischen Kämpfen von demselben vertretenen Auffassung der Union den vollsten und durchdachtesten Ausdruck. Eine noch tiefere wissenschaftliche Begründung hat Calhoun seiner Lehre über das Wesen der Union zu geben sich bestrebt durch eine Untersuchung über den Staat im Allgemeinen („A disquisition on Government", in den Works, Vol. I, S. 1—107; vgl. R. v. Mohl a. a. O. S. 568—70); die Haupttendenz derselben ist nachzuweisen, dass jedes besondere Interesse, jeder Theil der Gemeinschaft ein Veto haben müsse gegenüber den anderen Interessen, resp. Theilen.

rein föderale[132]. Zur Rechtfertigung dieser Auffassung berief er sich auf zahlreiche einzelne Vorgänge bei der Entstehung der Union, auf Aeusserungen der Haupturheber der Union, auf den Wortlaut der einzelnen Bestimmungen der Unionsverfassung; vor Allem aber machte er zwei allgemeinere, in engen Zusammenhang mit einander gebrachte, Momente geltend: die vertragsmässige Entstehung der Union und die Untheilbarkeit der Souveränität. Die Union beruhe, führte er aus, selbst nach dem Eingeständniss des Federalist, auf Vertrag der souveränen Einzelstaaten; die Einzelstaaten hätten aber durchaus nicht beabsichtigt, ihre Souveränität aufzugeben, wie dies nöthig gewesen wäre, wenn ein nationales Gemeinwesen hätte errichtet werden sollen[133]. Es könne jedoch auch nicht neben der fortdauernden Souveränität der Einzelstaaten eine Souveränität der Union bestehen; denn die Souveränität sei ihrem Begriff nach ein untheilbares Ganzes; sie theilen, heisse sie zerstören[134]. In Wahrheit hätten die Einzelstaaten nichts Anderes gewollt und vollbracht als die Constituirung einer gemeinsamen Regierung für die Ausübung gewisser Hoheitsrechte, welche besser gemeinsam, als von den verschiedenen Staaten gesondert, ausgeübt würden; sie hätten der Union keine Rechte übertragen, sondern nur die Ausübung von Rechten delegirt; sie hätten keine

---

132 L. c. S. 112 ff., 140 ff., 150 ff.

133 S. 119—131, 150—51. — Die aus dem Wortlaut des Eingangs der Unionsverfassung gegen deren vertragsmässige Entstehung abgeleiteten Einwände sucht Calh. S. 132—137 zu widerlegen.

134 S. 146: „There is no difficulty in understanding how powers, appertaining to sovereignty, may be divided; and the exercise of one portion delegated to one set of agents, and another portion to another: or how sovereignty may be vested in one man, or in few, or in many. But how sovereignty itself — the supreme power can be divided, — how the people of the several states can be partly sovereign, and partly not sovereign —, partly supreme, and partly not supreme, it is impossible to conceive. Sovereignty is an entire thing; — to divide is, — to destroy it.“

Verfassung über sich errichtet, sondern nur ein Vertragsverhältniss zwischen sich begründet und eine Verfassung über den einzelnen Bürgern[135]. Calhoun hat, wie schon aus dem letztangeführten Satz hervorgeht, nicht verkannt und nicht geleugnet, dass die Union verschieden sei von einer gewöhnlichen und namentlich auch von der vorangegangenen Nordamerikanischen Conföderation; er hat vielmehr zugegeben, dass die Union eine wirkliche Regierung habe, welche nicht von den Regierungen der Einzelstaaten abhänge, und welche direkt auf die einzelnen Bürger einwirke[136]. Aber die Einheit der Souveränität fand er dadurch gewahrt, dass die constituirende Gewalt den Einzelstaaten, wenn auch in modificirter Form, vorbehalten sei[137], und dass die Faktoren der gemeinsamen Regierung, ebenso wie die Partikularregierungen, fortdauernd von den Einzelvölkern (theils direkt, theils indirekt) bestellt würden[138]. Gerade aus dieser Gemeinsamkeit des Ursprungs zog er die weitere Folgerung, dass

---

135 S. 129—131, 142—149, 197—199, u. bes. S. 276—77.

136 Die wesentlichen Unterschiede zwischen einer »confederacy“ und einem „federal government“ entwickelt Calh. S. 162—168.

137 S. 138—140, 156—158. An und für sich, behauptet C., würde die Zustimmung aller Einzelstaaten zu einer Veränderung des Verfassungsvertrages erforderlich sein; da aber das Erforderniss der Einstimmigkeit auch die nothwendigen Abänderungen beinahe unmöglich machen würde, so seien die Einzelstaaten übereingekommen, die Ausübung der ihnen zustehenden constituirenden Gewalt dahin zu modificiren, dass eine Dreiviertel-Majorität genügen solle.

138 S. 137—138, 152—156. C. behauptet insbesondere, dass auch die Mitglieder des Repräsentantenhauses Vertreter der einzelnen Staaten, in welchen sie gewählt würden, seien; er beruft sich ferner darauf, dass der Präsident und der Vicepräsident gewählt würden von Wahlmännern, deren Ernennung nach ausdrücklicher Bestimmung der Verfassung den Einzelstaaten zustehe. Das Volk der Vereinigten Staaten als Gesammtheit hat nach C.'s Auffassung gar keinen Antheil an der Bildung der gemeinsamen Organe, ja im staatsrechtlichen Sinne giebt es gar keine solche Gesammtheit (S. 161—62).

die Regierung jedes Einzelstaates der Regierung der Union coordinirt, nicht subordinirt sei[139]; aus dem Verhältniss von Schöpfer und Geschöpf, welches zwischen den souveränen Einzelvölkern und der Unionsregierung bestehe, leitete er die Sätze ab, dass jeder Einzelstaat über den Umfang der dieser übertragenen Rechte in erster Instanz selbst zu urtheilen habe, also nach seinem Ermessen verfassungswidrige Akte der Unionsbehörden für nichtig erklären könne, und dass ein so entstehender Streit von den vertragsmässig vereinigten Einzelvölkern zu entscheiden sei, wofür die Verfassung auf dem Wege der Verfassungsänderung das geeignete Verfahren eröffnet habe[140]; endlich konnte es von diesem Standpunkt der fortdauernden vollen und ausschliesslichen Souveränität der Einzelstaaten nicht zweifelhaft sein, dass jeder Einzelstaat das Recht habe, den mit den anderen Einzelstaaten abgeschlossenen Verfassungvertrag zu lösen nach den Grundsätzen des Völkerrechts[141].

Die Hauptgedanken und manche einzelne Ausführungen Calhoun's hat Seydel sich angeeignet und verwerthet, ohne doch den innern Zusammenhang der Calhoun'schen Lehre völlig zu erfassen[142].

---

139 S. 166—168.

140 S. 275—300. Bis zur erfolgten Gutheissung ihres Anspruchs sollte die Unionsregierung verpflichtet sein, von jeder Ausübung der bestrittenen Befugniss abzustehen.

141 Dieses Secessionsrecht formulirt näher Calh. S. 300—302.

142 In seiner „Untersuchung“ über den Bundesstaatsbegriff hat er sich vorzugsweise an einzelne hervorstechende Aeusserungen aus Calhoun's Reden gehalten, dagegen dessen Abhandlung über das Wesen der Union sehr oberflächlich benutzt. Nur so erklärt sich die Bemerkung (l. c. S. 213—14), Calhoun so wenig wie sein parlamentarischer Gegner Webster habe an die Möglichkeit gedacht, dass die vertragschliessenden Staaten durch den Vertrag ihre Souveränität, d. h. ihr Dasein als Staaten, aufgeben, während doch in Calhoun's Abhandlung diese Frage ausführlich erörtert ist (oben S. 195); nur so erklärt sich ferner die auffallende Erscheinung, dass S. damals auf die

Verhältnissmässig leicht und glücklich hat er die Aufgabe gelös't, auf Grund der herrschenden Staatslehre die Unhaltbarkeit der herrschenden Lehre vom Bundesstaat darzuthun. Eine Reihe moderner Begriffsbestimmungen des Staates wird vorgeführt zum Beweise für die allgemeine Anerkennung der Sätze, dass der Staat die vollkommene Einigung und dass folglich die Staatsgewalt schlechthin die höchste Gewalt und als solche einig (ausschliesslich), untheilbar und unbegrenzbar sei[143]. Mit dieser begriffsmässigen „Souveränität" der Staatsgewalt steht aber, wie S. weiter ausführt[144], der, insbesondere von Waitz zur abgeschlossenen Darstellung gebrachte, Bundesstaatsbegriff in unvereinbarem Widerspruch: derselbe theile die Staatsgewalt, indem er über den Gesammtstaat wie über die Gliederstaaten einen souveränen Willen herrschen lasse, also eine zweifache Staatshoheit in jedem Lande annehme; jede dieser beiden Staatsgewalten sei dann nur eine „fragmentarische Staatsgewalt"[145], eine Summe von einzelnen Hoheitsrechten, während es in Wahrheit gerade der Inhalt der Souveränität sei, keinen bestimmten, sondern einen unbegrenzbaren Umfang zu haben. Mit Recht habe Calhoun folgende Sätze aufgestellt: die Souveränität theilen, heisse sie vernichten; ein Staat könne nicht blos relativ souverän sein; nur die Ausübung von Souveränitätsrechten könne Verschiedenen übertragen werden[146].

Diese Gedankenreihe Calhoun's erklärt vornehmlich, wie unser Deutscher Autor von dem negativen Ergebniss der wissenschaftlichen Unmöglichkeit des bisherigen Bundesstaatsbegriffs unmittelbar gelangt ist zu der positiven

---

wichtige Unterscheidung Calhoun's zwischen „federal government" und „confederacy" gar keine Rücksicht genommen hat (unten S. 200).

[143] Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. Bd. 28, S. 185—195; vgl. den Commentar zur Verf.-Urk. f. d. Deutsche Reich, Einleitung S. XI bis XII.

[144] Zeitschr. l. c. S. 195—208; Commentar, Einl. S. XII—XIV.

[145] Ausdruck Gerber's, s. oben § 11 Anm. 12.

[146] Zeitschr. S. 198.

Behauptung, dass alle staatlichen Gebilde, die man bisher als Bundesstaaten zu bezeichnen pflegte, entweder einfache Staaten oder Staatenbünde sein müssten[147]. Unter einem Staatenbunde versteht er nämlich nicht, wie manche neuere Deutsche Publicisten[148], ein wirkliches Gemeinwesen mit einer den einzelnen Staaten übergeordneten Bundesgewalt, sondern eine, von einer Allianz nur durch die Dauer verschiedene Staatengesellschaft, „die dauernde Vereinigung von Staaten zum Zwecke der gemeinsamen Ausübung einzelner Hoheitsrechte“[149]. Dass nun aber die rechtliche Natur der bisher für Bundesstaaten gehaltenen Vereinigungen dieser Definition des Staatenbundes entspreche, sucht er, im engen Anschluss an die Argumentationen Calhoun's, zu begründen insbesondere durch Berufung auf die vertragsmässige Entstehung der fraglichen Bundesverhältnisse und durch den Nachweis, dass in Amerika, in der Schweiz und in Deutschland die Organe des Bundes nach der Art ihrer Bestellung nur gemeinsame Organe der Einzelstaaten seien[150]. Bei dieser

---

147 Zeitschr. S. 207—208, vgl. mit S. 195—197. — Wenn Seydel (Zeitschr. S. 207—208, vgl. mit S. 195—197) das Dilemma „einfacher Staat“ oder „Staatenbund“, welchem sich die Wissenschaft angesicht der staatlichen Neugestaltungen Nordamerika's, der Schweiz und Deutschlands durch den Zwitterbegriff „Bundesstaat“ habe entziehen wollen, nach Beseitigung dieses Begriffs für unabweisbar erklärt, so setzt er eben voraus, dass mehrere Staaten sich zur dauernden gemeinsamen Ausübung von Hoheitsrechten vereinigen können, und dass dies der Begriff des Staatenbundes sei (vgl. auch N. 149).

148 Deutlich und bestimmt insbes. Paul Pfizer (oben § 7 N. 41) und G. Meyer, Nordd. Bundesrecht §§ 1 u. 2.

149 Commentar, Einl. S. XIV. — In der Abhandlung Seydel's über den Bundesstaatsbegriff findet sich eine Begriffsbestimmung des Staatenbundes nur ganz gelegentlich bei Erörterung des Verhältnisses von Bundesindigenat und Landesindigenat. (Zeitschr. S. 243.)

150 Zeitschr. S. 208—242 („Die rechtliche Natur der Vereinigten Staaten, der Schweiz und des Deutschen Reichs“); Commentar S. 3

Beweisführung, bei Widerlegung sich aufdrängender Einwände und bei weiterer Entwickelung seiner Theorie ist er ebenso wenig vor den gewaltsamsten Interpretationen als vor den bedenklichsten Consequenzen zurückgeschreckt[151]. Immerhin jedoch sieht er sich genöthigt zuzugestehen, dass die Ausdrucksweise der Schweizerischen Bundesverfassung von 1848 und der gegenwärtigen Deutschen Reichsverfassung durch den „falschen Bundesstaatsbegriff" mehrfach beeinflusst worden sei[152].

Eingehendere Beschäftigung mit der Deutschen Reichsverfassung hat aber auch unsern Autor selbst zu einer bedeutsamen Annäherung an den verworfenen Begriff gebracht. Während er in dem grundlegenden Aufsatz über den Bundesstaatsbegriff sogar die Calhoun'sche Unterscheidung von „Confederacy" und „Federal Government" ignorirt hatte, statuirt er in der Einleitung zum Commentar der Reichsverfassung zwei Arten des Staatenbundes, den völkerrechtlichen Bund und den staatsrechtlichen Bund, welche zwar nicht dem Wesen nach, wohl aber in der äusseren Gestaltung verschieden seien[153].

---

bis 14, S. 84—96. Besonders verwerthet er natürlich für seine Ansicht die Einrichtung des Deutschen Bundesraths.

151 So behauptet er, dass die Gesetze des Deutschen Reichs, obgleich sie ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen erhalten, doch innerhalb jedes Einzelstaates nur als Landesgesetze wirken (Zeitschrift S. 231; Commentar S. 9 u. 35); dass die Mitglieder des Reichstages, ungeachtet Art. 29 der R. V., Vertreter der Bevölkerung des Einzelstaates, in welchem sie gewählt wurden, seien (Zeitschr. S. 239; Commentar S. 138—142); dass die Schulden des Norddeutschen Bundes (trotz Art. 73 der Nordd. B. V.) nur Schulden der einzelnen Nordstaaten gewesen seien (Commentar S. 18—22); dass die Souveräne der Einzelstaaten sich der Gesammtheit gegenüber nur eines Vertragsbruches, aber nicht eines Hochverraths schuldig machen können, und dass durch verfassungswidrige Handlungen von Seiten der Bundesgenossen der verletzte Staat von seinen Verpflichtungen frei werde (Zeitschr. S. 240—42; Commentar S. 25—27).

152 Zeitschr. S. 224, 234—35, 239.

153 Commentar, Einl. S. XIV—XVI (vgl. auch den Commentar

Der Bund, welcher zur gemeinsamen Ausübung staatsrechtlicher Hoheitsrechte geschlossen werde, finde seine Verwirklichung nur dann, wenn der Inhalt des Bundesvertrags zwischen den Staaten zugleich zum Gesetze in den Staaten gemacht werde; zwischen einem solchen Bunde und den Staatsangehörigen finde nothwendigerweise fortdauernd eine unmittelbare Beziehung statt; auch seine „äussere Einrichtung" werde von der des völkerrechtlichen Staatenbundes nothwendigerweise verschieden sein; insbesondere werde, wenn die verbündeten Staaten constitutionelle Monarchieen seien, bei dem völkerrechtlichen Bunde das gemeinsame Organ der Bundesregierungen allein die Bundesangelegenheiten wahrnehmen, bei dem staatsrechtlichen Bunde dagegen dem gemeinsamen Organ der Bundesregierungen eine gemeinsame Volksvertretung zur Seite stehen[154]. In diesem Falle, meint S., könne man nicht unpassend von einem constitutionellen Staatenbunde sprechen, und ein solcher sei das Deutsche Reich. — Freilich ist nach seiner Auffassung auch der staatsrechtliche und constitutionelle Staatenbund nur ein Vertragsverhältniss souveräner Staaten[155].

IV. Wir haben unsere dogmengeschichtliche Darstellung geführt bis in die unmittelbare Gegenwart. Der heutige Zustand der Lehre vom Bundesstaate erscheint darnach als ein durchaus unbefriedigender, unhaltbarer. Die frühere, bis zum Jahre 1848 allmählich

---

selbst S. 12—13 über die Unterschiede zwischen dem alten Deutschen Bunde und dem neuen Reiche). — Was soll man aber dazu sagen, dass derselbe Schriftsteller in demselben Buche (S. 6), gegen v. Rönne polemisirend, einen staatsrechtlichen Bund für ein undenkbares Ding erklärt?

[154] S. erklärt es sogar für vollkommen vereinbar mit dem Begriff des Staatenbundes, wenn die Mitglieder des Bundesparlamentes als Vertreter „der Bevölkerungen sämmtlicher Bundesstaaten" erscheinen, obgleich er den Mitgliedern des Deutschen Reichstags diese Stellung nicht zugestehen will (oben N. 151).

[155] s. besonders Commentar S. 12—13, 25—27.

von der Deutschen Wissenschaft ausgebildete Theorie ist, wenngleich nicht widerlegt, doch beinahe völlig vergessen; ein einfaches Zurückgehen auf dieselbe wird aber schon ausgeschlossen durch die Wahrnehmung, dass sie zahlreiche wichtige, seither in den Vordergrund getretene Fragen — wie die Art der Betheiligung der Gliederstaaten an der Centralgewalt, die verfassungsmässige Begränzung und Veränderung der gesammtstaatlichen Competenz, die eigene Verwaltung und Rechtsprechung und die Bezugsquelle der Mittel der Centralgewalt, endlich den Einfluss der Entstehungsart des Bundesstaats auf dessen juristische Natur und Gestaltung — gar nicht aufgeworfen oder nur flüchtig berührt hat. Die neue Lehre, welcher durch Waitz eine einheitliche und umfassende Ausprägung zu Theil geworden war, hat, kaum zur Herrschaft gelangt, ihren inneren Zusammenhang und Halt verloren durch zahlreiche tiefgreifende, aber noch zumeist unsichere und controverse Abschwächungen und Modifikationen; ja bereits kommt die Erkenntniss zum Durchbruch, dass sie überhaupt auf fehlerhafter, mit dem Wesen des Staats unvereinbarer Grundlage beruht. Mit dieser Theorie wankt der Begriff des Bundesstaates selbst: ähnlich wie im siebzehnten Jahrhundert erhebt sich von Neuem der auf die Natur des Staats und der Staatsgewalt gegründete Widerspruch gegen die Möglichkeit eines eine Mehrzahl von Staaten in sich enthaltenden Staates, eines Zusammenbestehens von Gesammtstaat und Partikularstaaten. Und doch ist andererseits allgemein lebendig die Einsicht oder wenigstens die Empfindung, dass zur wissenschaftlichen Erklärung hochwichtiger geschichtlicher und namentlich in der Jetztzeit uns entgegentretender Erscheinungen des Völkerlebens der Begriff des Bundesstaates, oder überhaupt ein von dem völkerrechtlichen Staatenbunde wie von dem einfachen Staate verschiedener und mit beiden wiederum verwandter Begriff, nicht entbehrt werden kann.

Aus einem solchen Zustand der Unsicherheit und des Unbehagens zu befreien vermag nur

eine eingehende Revision der Lehre vom Bundesstaate, welche mit gleicher Sorgfalt die allgemeinen durch das Wesen des Staates gegebenen Principien wie die verschiedenen, bisher zur Bildung des Bundesstaatsbegriffs verwendeten oder zur allseitigen Richtigstellung dieses Begriffs verwendbaren realen Gestaltungen berücksichtigt. Der Lösung dieser Aufgabe ist der zweite Theil unserer Arbeit gewidmet.

